



CENTRE FOR THE STUDY OF  
EUROPEAN LABOUR LAW  
“MASSIMO D’ANTONA”

Working Papers

# La riforma del mercato del lavoro nel contesto della “nuova geografia del lavoro”

WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT – 338/2017

© Lilli Casano 2017  
ADAPT  
lilli.casano@adapt.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X  
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania  
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012  
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)  
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020  
csdle@lex.unict.it  
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



## **La riforma del mercato del lavoro nel contesto della “nuova geografia del lavoro”<sup>α</sup>**

**Lilli Casano  
ADAPT**

1. Diritto del mercato del lavoro e nuova geografia economica. ..	3
2. Oltre la <i>flexicurity</i> : la trasformazione del lavoro nella prospettiva dei c.d. mercati transizionali. ....	7
3. Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro dopo il decreto legislativo n. 150/2015. ....	11
3.1. La nuova governance. ....	12
3.2. Verso un modello di <i>workfare</i> . ....	16
3.3. Gli strumenti per la transizione dalla scuola al lavoro. ....	18
3.4. Formazione continua e ricollocazione. ....	21
3.5. L’inserimento lavorativo dei disabili. ....	23
4. Limiti dell’attuale modello alla luce della teoria dei mercati transizionali del lavoro. ....	24
5. Le coordinate concettuali per una moderna organizzazione e disciplina giuridica del mercato del lavoro. ....	35
5.1. Territorio. ....	37
5.2. Professionalità. ....	39

---

<sup>α</sup> Il presente contributo, in corso di pubblicazione su *Diritto delle Relazioni Industriali* Numero 3/XXVII – 2017, propone, contestualizzandole con riferimento al caso italiano, alcune delle riflessioni maturate nel corso della ricerca *The Future of European Labour Law and the Right to Employability. Which Role for the Validation of Non-Formal and Informal Learning?* (in *European Labour Law Journal*, 2016, vol. 7, n. 3, 498-519) condotta tra il 2015 e il 2017 nell’ambito del progetto *Future Directions in EU Labour Law*, finanziato tramite il *British Academy Rising Star Engagement Award* e coordinato dal Prof. *Jeremias Prassl*, Associate Professor in Law and Fellow del *Magdalen College, Oxford*.

5.3. Certificazione delle competenze. ....	40
5.4. Produttività e valore del lavoro. ....	43

## 1. Diritto del mercato del lavoro e nuova geografia economica.

A seguito della entrata in vigore del decreto legislativo n. 150/2015 non pochi sono stati i contributi volti a ricostruire l'impianto del nuovo modello di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Molti interventi della dottrina giuslavoristica si sono concentrati su specifiche questioni interpretative, con particolare riferimento alle criticità derivanti dal complesso sistema di ripartizione delle competenze emerso dall'intreccio tra riforma degli enti locali, riforma del lavoro e (mancata) riforma costituzionale <sup>(1)</sup> ed alla indeterminatezza di alcuni profili, in termini di effettività <sup>(2)</sup> e adeguatezza delle risorse <sup>(3)</sup>. Non sono poi mancati interventi ricostruttivi alla luce delle buone pratiche internazionali e con riferimento al quadro giuridico e istituzionale di derivazione comunitaria <sup>(4)</sup>. In un panorama alquanto diversificato di analisi, a favore o contro la riforma, un dato pare ampiamente condiviso: il definitivo passaggio da un tradizionale regime di *job property* <sup>(5)</sup> a un sistema di tutele di nuova generazione, largamente ispirato al modello nord-europeo della c.d. *flexicurity* <sup>(6)</sup>.

Si tratta, nel complesso, di contributi utili a delineare i tratti fondativi di quel moderno "diritto del mercato del lavoro" <sup>(7)</sup>, pur nelle sue incerte

---

<sup>(1)</sup> Si vedano i contributi di Garofalo, Valente, Alaimo, Vergari in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro dopo il Jobs Act 2*, Cacucci, 2016. Si veda anche V. FERRANTE, *Le politiche attive del lavoro fra decentramento e accentramento: un dolce girotondo?*, in *LD*, 2016, n. 2, 267-280; V. FILI, *L'organizzazione e la gestione dei servizi per l'impiego nel d.lgs. n. 150/2015 alla luce della riforma costituzionale del 2016*, in *RGL*, 2016, n. 3.

<sup>(2)</sup> Si veda A. DONINI, *Effettività dei servizi per l'impiego: forme e garanzie nella ricerca di lavoro*, in *LD*, 2016, n. 2, 297-312; A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, ivi, 237-265.

<sup>(3)</sup> A. LASSANDARI, *op. cit.*, 242.

<sup>(4)</sup> Per una ricostruzione in chiave comparata, si veda A. SARTORI, *Il Jobs Act e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente la svolta nel solco dell'Europa?*, in *RIDL*, 2016, n. 1, 19-43; L. VALENTE, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro. Il nuovo quadro della legislazione italiana dopo il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150*, Giuffrè, 2016.

<sup>(5)</sup> P. ICHINO, *Il lavoro ritrovato. Come la riforma sta abbattendo il muro tra garantiti, i precari e gli esclusi*, Mondadori, 2015, 27-29.

<sup>(6)</sup> La letteratura sulla *flexicurity* è sterminata. Oltre al saggio di T. WILTHAGEN, F.H. TROS, *The Concept of Flexicurity: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets*, in *Transfer*, 2004, vol. 10, n. 2, 166-186, si veda, da ultimo e per tutti, T. TREU, *Una seconda fase della flexicurity per l'occupabilità*, in *q. Fascicolo*.

<sup>(7)</sup> Una definizione del diritto del mercato del lavoro come area autonoma di indagine all'interno del diritto del lavoro, di cui si auspicava lo sviluppo al fine di comprendere i mutamenti in corso nel passaggio di secolo e i *problemi del lavoro* che sempre più gravitavano intorno al *mercato del lavoro*, si ritrova nella *Presentazione* di *DML*, 1999, n. 1. Si veda anche la *Premessa* a M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Diritto del mercato del lavoro*, ESI, 1999.

realizzazioni pratiche almeno nel nostro Paese. È tuttavia mancato, sino a oggi, uno sforzo teorico-ricostruttivo volto a rispondere, in termini di politica del diritto e politica legislativa, a uno degli interrogativi più decisivi sollevati dal decreto legislativo n. 150/2015, e cioè se esso si ponga o meno in sintonia rispetto alle imponenti trasformazioni che accompagnano il lavoro. Non solo l'impatto delle tecnologie di nuova generazione, ricondotte ora all'espressione «internet delle cose» <sup>(8)</sup> e ai processi della c.d. Industria 4.0 <sup>(9)</sup>, ma anche cambiamenti demografici e ambientali che hanno già contribuito a delineare una «nuova geografia del lavoro» <sup>(10)</sup> che mette radicalmente in discussione gli assunti su cui si è fino ad oggi basato il modello di organizzazione e disciplina giuridica del mercato del lavoro nel nostro Paese e con esso il teorizzato passaggio da un diritto del contratto di lavoro alle politiche attive e di ricollocazione "da posto a posto".

Lo sviluppo tecnologico ha determinato tendenze non univoche <sup>(11)</sup> e differenziate nei diversi settori occupazionali, sebbene conseguenze certe e generalizzabili siano identificabili nell'eliminazione di posti di lavoro poco qualificati o esecutivi, nella creazione di nuove figure professionali in comparti professionali emergenti, nella repentina obsolescenza delle competenze tecnico-professionali. Con il diffondersi del paradigma di Industria 4.0, nuove modalità di organizzazione produttiva si affermano e mutano gli scenari occupazionali rendendo sempre più fluida la distinzione tra i settori primario, secondario e terziario per via dei processi di *servitization* dell'economia <sup>(12)</sup>. Ciò determina importanti conseguenze

---

<sup>(8)</sup> Si veda J. RIFKIN, *The Zero Marginal Cost Society. The Internet of Things, the Collaborative Commons, and the Eclipse of Capitalism*, St. Martin's Press, 2014, 73 e ss.

<sup>(9)</sup> In tema, per gli approfondimenti del caso, cfr. per tutti M. TIRABOSCHI, F. SEGHEZZI, *Il Piano nazionale Industria 4.0: una lettura lavoristica*, in *LLI*, 2016, n. 2, e ivi ampi riferimenti bibliografici.

<sup>(10)</sup> Tale espressione sta conoscendo particolare fortuna grazie all'opera di Enrico Moretti che, analizzando l'economia post industriale degli Stati Uniti, sottolinea come il passaggio ad un paradigma economico fondato sulla conoscenza e l'innovazione stia cambiando profondamente il mercato del lavoro, tanto per la tipologia dei beni prodotti, quanto per i metodi di produzione, quanto, soprattutto, con riferimento ai luoghi in cui si realizza la produzione, creando nuovi vincitori e perdenti sul piano economico e sociale (cfr. E. MORETTI, *La nuova geografia del lavoro*, Mondadori, 2013).

<sup>(11)</sup> Come sottolinea Carlo Carboni, tra gli studiosi circolano ipotesi divergenti sull'impatto che le nuove tecnologie potranno avere nel medio-lungo periodo sull'occupazione, e c'è chi sostiene che non esistano evidenze empiriche che esse distruggano più lavoro di quanto ne creino. Cfr. C. CARBONI, *Lavoro ed evoluzione tecnologica*, in *Il Mulino*, 2016, n. 2, 346-354.

<sup>(12)</sup> Uno studio del 2015 dell'OECD dimostra come i servizi – tanto quelli orizzontali (richiesti da ogni tipo di azienda, come i servizi informatici e tecnologici) quanto quelli verticali (che sono cioè parte costitutiva di una specifica catena di produzione del valore in un dato settore) – abbiano "colonizzato" gli altri settori economici, rappresentando in quasi tutti i settori produttivi anelli ormai indispensabili nelle catene di produzione del valore. Si veda K. DE BACKER, I. DESNOYERS-JAMES, L. MOUSSIEGT, *Manufacturing or Services – That is (not) the*

anche sul piano della articolazione dei percorsi di carriera e della mobilità professionale in termini di occupabilità e competenze richieste dal sistema produttivo <sup>(13)</sup> e pone sfide difficili da affrontare a chi ha il compito di programmare gli interventi di politica occupazionale e le politiche del lavoro. La stessa diffusione della c.d. *gig economy* apre scenari del tutto nuovi, configurando rinnovate opportunità ma facendo emergere anche problematiche sulla disciplina applicabile e sui regimi di protezione sociale di prestazioni di lavoro che vanno ben oltre i tradizionali problemi di qualificazione giuridica nella area grigia tra lavoro e non lavoro <sup>(14)</sup>. Formare competenze adeguate e renderle riconoscibili nei mercati fluidi diventa una priorità, insieme al riconoscimento – in termini anche reputazionali e di riconoscibilità delle professionalità <sup>(15)</sup> – delle attività che si svolgono nelle piattaforme spiazzando, non di rado, i canali ordinari di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Anche i mutamenti demografici cambiano il profilo e le esigenze di lavoratori e imprese, per via dei processi migratori <sup>(16)</sup> e di invecchiamento della popolazione <sup>(17)</sup> che condizionano le traiettorie biografiche e le categorie valoriali centrali per le scelte di vita e di lavoro. Emergono nuove sfide legate al tema della conciliazione tra lavoro produttivo e lavoro di cura in seno alle famiglie e in ambienti di lavoro dilatati, che fuoriescono dal perimetro della fabbrica o degli uffici, anche a causa della crescita esponenziale di malattie croniche <sup>(18)</sup> e di

---

*Question'. The Role of Manufacturing and Services in OECD Economies*, OECD Science, Technology and Industry Policy Paper, 2015, n. 19.

<sup>(13)</sup> L. PRIFFI, M. KNIGGE, H. KIENEGGER, H. KRUMAR, *A Competency Model for "Industrie 4.0" Employees*, in J.M. LEIMEISTER, W. BRENNER (a cura di), *Proceedings der 13. Internationalen Tagung Wirtschaftsinformatik (WI 2017)*, St. Gallen, 2017, 46-60.

<sup>(14)</sup> Si veda P. TULLINI, *C'è lavoro sul web?*, in *LLI*, 2015, n. 1, e ivi E. DAGNINO, *Il lavoro nella on-demand economy: esigenze di tutela e prospettive regolatorie*, e A. DONINI, *Il lavoro digitale su piattaforma*.

<sup>(15)</sup> Le analisi di frontiera sul lavoro nelle piattaforme digitali sottolineano il peso strategico della "reputazione" come leva per l'aumento del potere contrattuale del lavoratore, sebbene se ne sottolineino altresì i forti rischi con particolare riferimento ai profili discriminatori. Cfr. E. DAGNINO, *Uber law: prospettive giuslavoristiche sulla sharing/on-demand economy*, in *q. Rivista*, 2016, n. 1, 137-163, e E. DAGNINO, *Una questione di fiducia: la reputazione ai tempi delle piattaforme online tra diritto alla privacy e prospettive di mercato*, ivi, 2017, n. 1, 247-251.

<sup>(16)</sup> Cfr. L. ZANFRINI, *Cittadinanze. Appartenenza e diritti nella società dell'immigrazione*, Laterza, 2014, cui addde W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Giappichelli, 2013.

<sup>(17)</sup> Si vedano i contributi contenuti in *RGL*, 2015, n. 2, e in particolare l'introduzione di M. BARBERA, *Cambiamenti demografici, mercato del lavoro e regolazione giuridica*; R. SEMENZA, *Condizioni occupazionali e comportamenti demografici. Le singolarità del caso italiano*; F. GUARRIELLO, *Politiche europee e mutamenti demografici*; L. Guaglianone, *Parti sociali e politiche di ageing. Una sfida tutta da giocare*.

<sup>(18)</sup> Si veda M. TIRABOSCHI, *Le nuove frontiere dei sistemi di welfare: occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, in *q. Rivista*, 2015, n. 3, 681-726.

nuovi rischi ambientali <sup>(19)</sup> che impattano sui sistemi di relazioni industriali e di welfare.

Obiettivo del percorso di analisi presentato in questo contributo è verificare, in chiave giuridica e istituzionale, se il modello di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro scaturito dalla riforma del *Jobs Act* sia o meno in linea con le trasformazioni fin qui richiamate. A questo riguardo, dopo aver posto alcune coordinate concettuali legate alla teoria dei mercati transizionali del lavoro, che qui si è assunta come riferimento, da un lato, si guarderà alla nuova governance del mercato del lavoro dopo il decreto legislativo n. 150/2015, individuando attori, competenze, modalità di interazione tra i diversi attori e livelli istituzionali; dall'altro, si tenterà di ricostruire i frammenti dell'attuale sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro, al fine di valutare la sua coerenza con le dinamiche delle moderne transizioni professionali e della loro sempre più marcata caratterizzazione – e dimensione – territoriale <sup>(20)</sup>.

Nel prisma della grande trasformazione del lavoro acquistano, infatti, una nuova centralità elementi quali: il livello territoriale di articolazione delle politiche, il profilo degli attori coinvolti nella loro attuazione e il ruolo delle parti sociali, i modelli di governance più idonei a gestire una sempre maggiore complessità, gli strumenti per lo sviluppo della occupabilità duratura e la creazione di "ponti" verso opportunità di lavoro di qualità (tirocini, apprendistato, formazione continua), la personalizzazione degli interventi a fronte del diversificarsi dei rischi di "fragilizzazione" delle carriere e di esclusione, a maggior ragione per le fasce deboli, la valorizzazione delle attività fuori mercato in termini di *transitional employments* (si veda *infra*, § 2). Se ne avverte, d'altro canto, l'incerto collocamento nell'attuale modello di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, e il mancato collegamento con quelli che sono identificati come i suoi pilastri centrali. La teoria dei mercati transizionali del lavoro, che sarà richiamata nei suoi tratti essenziali nel § 2, offre in tal senso importanti chiavi di lettura. È alla luce di tali nuovi spunti che sarà analizzato criticamente il modello attuale, al fine di proporre alcune riflessioni in merito a possibili sviluppi che tengano maggiormente conto di dimensioni

---

<sup>(19)</sup> Gli studi sul rapporto tra lavoro e ambiente sono ancora pochi nel nostro Paese. Con riferimento al tema dell'impatto dei disastri ambientali e naturali, sempre più frequenti, sui sistemi locali del lavoro, si segnala in particolare M. TIRABOSCHI (a cura di), *Catastrofi naturali, disastri tecnologici, lavoro e welfare*, ADAPT University Press, 2014. Per ciò che concerne invece la crescente importanza delle tematiche ambientali nell'ambito della regolazione del lavoro, oltre la retorica dei *green jobs*, si veda P. TOMASSETTI, *Conversione ecologica degli ambienti di lavoro, sindacato e salari*, in *q. Rivista*, 2015, n. 2, 363-378.

<sup>(20)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, E.M. IMPOCO, *La ricerca ai tempi delle economie di rete e di Industry 4.0. Contratti di ricerca e lavoro di ricerca in impresa e nel settore privato*, Giuffrè, 2016, 7-8.



finora trascurate, sia sul fronte del ruolo e delle modalità di coinvolgimento di diversi attori, sia su quello degli strumenti e delle misure da privilegiare per rispondere alle sfide in atto.

Per rispondere alle domande di ricerca si analizzeranno le previsioni del decreto legislativo n. 150/2015, insieme alle disposizioni del decreto legislativo n. 276/2003 ancora in vigore, mettendole in relazione con altri frammenti normativi che ancora non sono ricondotti a sistema nel quadro del nuovo diritto del mercato del lavoro. Non solo la revisione della disciplina sanzionatoria dei licenziamenti individuali e collettivi per i lavoratori assunti dal 7 marzo 2015 (decreto legislativo n. 23/2015) e il potenziamento delle prestazioni di sostegno e integrazione del reddito (decreto legislativo n. 22/2015, sugli strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, e decreto legislativo n. 148/2015, sulle tutele del reddito in costanza di rapporto di lavoro), ma anche: il riordino degli enti territoriali (legge n. 56/2014 e decreto-legge n. 78/2015, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125/2015); la riforma del sistema di istruzione e formazione (legge n. 107/2015) e la revisione della disciplina dei tirocini extra-curricolari, oggi oggetto di nuove linee-guida ai sensi dell'articolo 1, commi 34-36, della legge n. 92/2012<sup>(21)</sup>; la riforma dell'apprendistato, ad opera del decreto legislativo n. 81/2015; le nuove norme in materia di lavoro dei disabili contenute in parte nel decreto legislativo n. 150/2015, in parte nel decreto legislativo n. 151/2015; la legge n. 81/2017 sul lavoro autonomo non imprenditoriale e sul lavoro agile. Tornerà utile anche il confronto con altre scienze sociali (economia, sociologia, geografia economica, pedagogia, principalmente), indispensabile per leggere i cambiamenti in atto e, alla luce di questi, interpretare i contenuti e ipotizzare i possibili sviluppi dell'attuale sistema giuridico e istituzionale dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

## **2. Oltre la *flexicurity*: la trasformazione del lavoro nella prospettiva dei c.d. mercati transizionali.**

Mentre la dottrina italiana si è prevalentemente concentrata sul concetto di *flexicurity*, già sul volgere del secolo scorso la letteratura internazionale proponeva una diversa e innovativa lettura delle trasformazioni del lavoro e delle sue possibili forme di regolazione e tutela che ha preso il nome di teoria dei «mercati transizionali del lavoro»<sup>(22)</sup>,

---

<sup>(21)</sup> Il 25 maggio 2017 è stato siglato in Conferenza Stato-Regioni l'accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sul documento recante *Linee Guida in materia di tirocini formativi e di orientamento* (consultabile in *Boll. ADAPT*, 2017, n. 21), ai sensi dell'articolo 1, commi da 34 a 36, della legge 28 giugno 2012, n. 92.

<sup>(22)</sup> Si veda G. SCHMID, *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Discussion Paper, 1998, FS I 98-206; G.

solo parzialmente recepita nel dibattito scientifico sui nuovi equilibri tra flessibilità (nel contratto) e sicurezza (nel mercato del lavoro) <sup>(23)</sup>, e ancor di meno nelle soluzioni normative e istituzionali che ne sono derivate attraverso il decreto legislativo n. 150/2015.

Con l'espressione "mercati transizionali" si intende, in particolare, una nuova concezione del mercato del lavoro come sistema sociale aperto – consequenziale a una nuova idea e rappresentazione del lavoro stesso inteso come categoria che intercetta ed esprime diversi possibili *status* occupazionali e condizioni – in cui si verificano molteplici transizioni professionali, ciascuna caratterizzata da una combinazione di relazioni, attività, disposizioni. Da ciò l'idea di spostare il focus dal concetto di "posto di lavoro", centrale nella prospettiva della *flexicurity*, ad una idea di "statuto professionale" che includa tutte le possibili forme di attività. Il suggerimento di collocarsi "oltre il lavoro", che trova non pochi punti di contatto con la nota elaborazione di Alain Supiot <sup>(24)</sup>, si concretizza, sul piano giuridico e istituzionale, in un nuovo modello di regolazione basato su interventi complementari tra loro: dalla introduzione di nuovi diritti sociali (*active social securities*) a innovative politiche attive in grado di coniugare occupabilità individuale e competitività; da una idea di protezione della persona attiva che vada oltre la tutela contro la perdita del

---

SCHMID, B. GAZIER (a cura di), *The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, 2002; G. SCHMID, *Il lavoro non standard. Riflessioni nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, in *q. Rivista*, 2011, n. 1, 1-36; R. ROGOWSKI (a cura di), *The European Social Model and Transitional Labour Markets – Law and Policy*, Ashgate, 2008.

<sup>(23)</sup> Tra i pochi AA. a introdurre tale prospettiva nel dibattito italiano si veda B. CARUSO, *Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro*, in *DLRI*, 2007, n. 113, 1-134; A. ALAIMO, *Servizi per l'impiego e disoccupazione nel «welfare attivo» e nei «mercati del lavoro transizionali». Note sulla riforma dei servizi all'occupazione e delle politiche attive nella legge 28 giugno 2012, n. 92*, in *RDSS*, 2012, n. 3, 555-581; A. ALAIMO, *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Promesse e premesse di security nel Jobs Act del Governo Renzi*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2015, n. 249. Si rimanda in particolare a S.B. CARUSO, M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, in *q. Rivista*, 2016, n. 1, 63-118. Qui si fa riferimento alla differenza tra due approcci: da un lato, il paradigma "ortodosso" della *flexicurity*, fatto proprio dalle istituzioni comunitarie basato su «una responsabilizzazione spinta e atomistica del soggetto» e su un approccio alla «condizionalità *hard*»; dall'altro, un paradigma debitore della teoria della giustizia sociale delle *capabilities* di Sen, che fa proprio l'approccio dei *transitional labour markets*, puntando all'«accompagnamento del soggetto a scelte comunque libere e accettate perché in linea con il proprio personale progetto (condizionalità *soft*)» (ivi, 72). Riferimenti al concetto di mercati transizionali del lavoro si trovano anche in L. ZOPPOLI, *Flex/insecurity. La riforma Fornero (l. 28 giugno 2012, n. 92) prima, durante e dopo*, *ES*, 2012, 31 ss., e in S. CIUCCIOVINO, *Apprendimento e tutela del lavoro*, Giappichelli, 2013, 59 ss.

<sup>(24)</sup> Tra i tanti contributi di questo cfr., in particolare, A. SUPIOT (a cura di), *Au-delà de l'emploi*, Flammarion, 1999.

lavoro e del reddito (da *unemployment insurance* a *employment insurance*) allo sviluppo di strumenti di gestione condivisa dei rischi d'impresa, fino alla creazione di "comunità di apprendimento" e reti allargate di condivisione della conoscenza, intese come collettività in grado di elaborare strategie di sviluppo e innovazione concertate tramite patti sociali o convenzioni territoriali, basate sull'utilizzo strategico delle informazioni sui mercati del lavoro locali. La principale indicazione di policy della teoria dei mercati transizionali è "*make transitions pay*": da un lato, acquista peso sempre più crescente il tema della occupabilità e della dotazione individuale di risorse da mobilitare nel lavoro e nei passaggi tra diversi *status* occupazionali; dall'altro, nuove alleanze e nuove sicurezze si costruiscono intorno al tema della produttività dei sistemi economici (soprattutto a livello territoriale e sussidiario) e dei lavoratori.

La scarsa eco della prospettiva dei mercati transizionali del lavoro e della nuova geografia del lavoro nel dibattito giuslavoristico nostrano è una conferma della difficoltà della nostra dottrina a leggere con occhi nuovi le implicazioni della nuova grande trasformazione del lavoro <sup>(25)</sup>. Nel dibattito recente, in particolare, sembra che l'ambizione di ripensare l'organizzazione e disciplina del mercato del lavoro abbia lasciato il posto a riflessioni volte a interpretare e valutare le riforme in questo campo al fine di determinarne l'efficacia in termini di compensazione o completamento di interventi de-regolatori, senza interrogarsi davvero sulle determinanti del cambiamento e sulla possibilità di pensare l'organizzazione del mercato del lavoro come punto di partenza (e non di arrivo, per di più in ritardo) di un nuovo modello di protezione sociale e di welfare della persona.

La teoria dei mercati transizionali del lavoro assume un indubbio valore nella ricerca di soluzioni e percorsi alternativi alla mera tecnica della deregolazione dello statuto protettivo del diritto del lavoro, in risposta alle sfide di una competizione giocata da tempo su scala globale. Un primo

---

<sup>(25)</sup> Non sono mancate, invero, anche nella dottrina italiana precedente alla diffusione di tali elaborazioni teoriche nel nostro Paese, riflessioni di frontiera tangenti la prospettiva qui richiamata. Si fa qui riferimento, in particolare, al contributo di Marco Biagi: dall'idea che fosse necessario favorire la transizione verso la società dell'informazione, spostando il focus dal rapporto di lavoro ai cicli di "opportunità professionali", alla promozione di nuovi strumenti di regolazione e di una nuova generazione di contratti collettivi "soft", valorizzando la dimensione locale e il metodo concertativo; dalla centralità della formazione ("di qualità", perché progettata in raccordo con le esigenze dei tessuti produttivi locali) alla importanza di costruire meccanismi affidabili per il riconoscimento delle competenze al fine di facilitare l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro. Si veda M. BIAGI, *Competitività e risorse umane: modernizzare la regolazione dei rapporti di lavoro*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, 2003 (ma 2001), 149-182; M. BIAGI, *Recessione e mercato del lavoro: la formazione alla flessibilità*, in *q. Rivista*, 1993, n. 1, 261-271; M. BIAGI, *Formazione e qualità: note per una strategia comunitaria dell'occupazione*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *op. cit.*, 117-134.

punto di forza è il superamento della contrapposizione tra mercati del lavoro interni ed esterni <sup>(26)</sup>, consentendo di cogliere appieno le continue interazioni tra le due dimensioni in una prospettiva di ciclo di vita. Un secondo punto di forza è il superamento della netta separazione tra il lavoro regolato da un contratto e le altre forme di attività socialmente produttive (dalla formazione, alla cura, al volontariato) che sono in grado di accrescere l'occupabilità delle persone.

Tale prospettiva contrasta l'idea che possa esistere un mercato del lavoro primario, quello del lavoro dipendente nella grande impresa, come tale regolato e coordinato, a fianco di mercati "secondari" privi di tali caratteristiche, proponendo l'istituzionalizzazione (e il coordinamento) di diverse tipologie di mercati del lavoro "reali", al fine di ridurre i fenomeni di esclusione sociale e migliorare le condizioni di vita delle persone <sup>(27)</sup>.

I recenti interventi di riforma del mercato del lavoro, ricompresi sotto l'espressione *Jobs Act*, sembrano essere andati in una direzione diversa. Essi hanno, infatti, riproposto i tradizionali dualismi (*in primis* quello tra lavoro "standard" e lavoro "non standard") e una logica dei "due tempi" (prima la flessibilizzazione del rapporto di lavoro, poi, in funzione compensativa, il potenziamento degli strumenti di sostegno al reddito e le politiche di attivazione a tutela dei disoccupati, in uno schema di condizionalità sempre più forte). Sono, in questo modo, rimasti vincolati a categorie giuridiche appartenenti ad una realtà del lavoro ormai superata (la centralità del lavoro subordinato come forma prevalente di rapporto di lavoro, a cui ancorare i principali meccanismi di protezione del lavoratore, e una logica, posta alla base dello scambio tra lavoratore e impresa, che non riconosce la nuova centralità assunta dalla professionalità nel contratto e nel mercato, si veda *infra*, § 5.2). Ciò sembra potersi affermare anche con riferimento al capitolo dedicato alle politiche attive ed ai servizi per il lavoro, che avrebbero necessitato di ben più di un "riordino" per offrire risposte coerenti con i principi pure richiamati dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 150/2015 <sup>(28)</sup>.

---

<sup>(26)</sup> Cfr. P.B. DOERINGER, M.J. PIORE, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Office of Manpower Research, U.S. Department of Labor, 1970; G. GAUTIER, *Lavoro: dai mercati interni ai mercati di transizione. Implicazioni sulla solidarietà, le tutele, la formazione*, in *L'Assistenza Sociale*, 2003, n. 1-2.

<sup>(27)</sup> G. SCHMID, *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, cit., 2.

<sup>(28)</sup> L'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 150/2015 affida alla rete nazionale dei servizi per il lavoro la promozione del diritto al lavoro (art. 4 Cost.), alla formazione e all'elevazione professionale (art. 35 Cost.) e del diritto ad accedere ad un servizio per l'impiego gratuitamente sancito all'art. 29 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

### 3. Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro dopo il decreto legislativo n. 150/2015.

L'intervento di riforma del sistema delle politiche attive e dei servizi per il lavoro deve certamente essere analizzato nella sua stretta connessione con l'indebolimento delle tutele legate alla stabilità nel posto di lavoro ad opera del decreto legislativo n. 23/2015, e con la connessa evoluzione del sistema di ammortizzatori sociali (decreto legislativo n. 22/2015 e decreto legislativo n. 148/2015). Di fronte a tale evoluzione del modello giuridico di protezione del lavoratore, una nuova organizzazione e disciplina dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro sul mercato è stata invocata come contropartita in grado di bilanciare la riduzione delle tutele nel contratto subordinato a tempo indeterminato, associata a un più generoso sistema di protezione del reddito mediante più stringenti meccanismi di condizionalità delle prestazioni: come abbiamo fin qui cercato di argomentare, tale prospettiva non ha però consentito di leggere le nuove e urgenti sfide legate alla trasformazione del lavoro. D'altra parte, l'illusorio *trade-off* tra tutele nel contratto e tutele nel mercato ha già iniziato a vacillare, poiché mentre si iniziano a palesare le conseguenze della riduzione delle "vecchie tutele" <sup>(29)</sup>, non è ancora chiaro il profilo delle nuove.

Per ciò che concerne l'impatto del decreto legislativo n. 150/2015 sul modello di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro esso è stato sintetizzato, da autorevole dottrina, attraverso tre parole chiave: "ricentralizzazione", "informatizzazione" (con riferimento alla creazione di un sistema informativo unitario sul mercato del lavoro) e "integrazione" (tra politiche attive e passive) <sup>(30)</sup>. Se la prima è certamente condivisibile, le altre due sollevano maggiori perplessità, a maggior ragione se dall'analisi puntuale del decreto legislativo n. 150/2015 si passa ad una sua lettura alla luce di numerosi altri interventi legislativi che concorrono a delineare il nuovo modello di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro e che sono già stati richiamati nel § 1. In questa prospettiva più ampia, la cifra descrittiva dell'intervento di riforma, oltre che nella tendenza alla ri-

---

<sup>(29)</sup> Si fa riferimento, in particolare, all'indebolimento delle sanzioni in caso di licenziamento illegittimo per gli assunti dal 7 marzo 2015 in poi. Si segnala a tal proposito Trib. Roma ord. 26 luglio 2017 che ha rimesso alla Corte costituzionale la disciplina del contratto a tutele crescenti (sia gli artt. 2, 4, 10 del d.lgs. n. 23/2015 che l'art. 1, comma 7, della l. n. 183/2014) per contrasto con gli artt. 3, 4, 76 e 117 Cost. Per una disamina della giurisprudenza costituzionale in materia di licenziamenti individuali si veda G. FONTANA, *La riforma del lavoro, i licenziamenti e la Costituzione. Riflessioni critiche*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, n. 2, II, 77-123.

<sup>(30)</sup> Cfr. D. GAROFALO, *Riforma del mercato del lavoro e ricentralizzazione delle competenze*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*

centralizzazione, è riscontrabile nella decisa evoluzione verso un modello tradizionale di *workfare*, accompagnata da un tentativo di semplificazione (delle procedure, degli strumenti, delle strategie di intervento), come si cercherà di argomentare in seguito. Il *Jobs Act* ha inoltre continuato a puntare, sul solco di una ormai consolidata tradizione nel nostro Paese, sugli incentivi all'assunzione temporanei, che rimangono però inquadrabili in chiave di risposta politica a situazioni emergenziali <sup>(31)</sup>. Su questo fronte, a dispetto della enunciata finalità di "riordino" dell'intervento, il legislatore del decreto legislativo n. 150/2015 si è limitato ad inserire alcune scarse disposizioni di carattere generale, oltre ad un articolo espressamente rivolto a sostenere i contratti di apprendistato per la qualifica, il diploma e il certificato di specializzazione tecnica superiore e di alta formazione e ricerca, senza operare «alcuna razionalizzazione o alcun riordino del sistema degli incentivi» <sup>(32)</sup>.

### 3.1. La nuova governance.

Sul piano della governance, il sistema italiano è oggi riconducibile a un modello neocentralista <sup>(33)</sup>, formalmente ispirato al principio della sussidiarietà verticale nella ripartizione delle funzioni tra Stato e Regioni, venuto meno il ruolo delle Province <sup>(34)</sup>. Da un lato, vengono ri-centralizzate <sup>(35)</sup> le funzioni di programmazione e coordinamento dei

<sup>(31)</sup> Si veda S. VERGARI, *Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali*, in *q. Rivista*, 2016, n. 2, 471-501. Per un inquadramento teorico del tema degli incentivi alla occupazione e per una ricostruzione del dibattito giuslavoristico di inizio anni Duemila sulla tecnica della c.d. norma-incentivo si veda M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, 2002.

<sup>(32)</sup> L. MENGHINI, *Legalità e incentivi all'occupazione: dalla legge Fornero alla svolta del Jobs Act*, in M. BROLLO, C. CESTER, L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, EUT, 2016, 153-175, qui 165.

<sup>(33)</sup> S.B. CARUSO, M. CUTTONE, *op. cit.*

<sup>(34)</sup> Parallelamente al processo di riforma del mercato del lavoro è proceduto, infatti, quello di riforma degli enti locali (l. n. 56/2014, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*, e d.l. n. 78/2015, *Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali*, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 125/2015), che ha segnato la fine delle competenze provinciali in materia di servizi per l'impiego riportandole a Stato e Regioni, che mediante la stipula di convenzioni bilaterali devono definire le opportune modalità di coordinamento nella gestione amministrativa dei servizi per il lavoro. Per una ricostruzione del complesso iter legislativo e negoziale che ha condotto all'attuale assetto in materia di organizzazione dei servizi per il lavoro e le politiche attive a livello locale, si veda L. VALENTE, *Le competenze regionali*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, 37-58.

<sup>(35)</sup> Il sistema italiano di governo del mercato del lavoro, come noto, è stato caratterizzato da orientamenti altalenanti con riferimento alle alternative pubblico/privato e centralizzazione/decentramento. Per una ricostruzione dell'evoluzione del quadro giuridico in materia si vedano i contributi contenuti nella parte I di M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, Cedam, 2012. Si rimanda in particolare ai capitoli curati da P. ICHINO, A. SARTORI, *I servizi per l'impiego*, P.A. VARESI, *I servizi per l'impiego nella legislazione regionale*, e all'ampia

servizi per il lavoro e delle politiche attive, in un quadro in cui al livello centrale spettano le funzioni di definizione degli indirizzi strategici e la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni, e alle Regioni e Province autonome la declinazione delle politiche a livello territoriale. Dall'altro viene istituita una Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal) <sup>(36)</sup>, a cui sono attribuite importanti funzioni di coordinamento della gestione delle politiche di attivazione dei lavoratori disoccupati, ma anche di proposta al Ministero, monitoraggio, definizione di standard di servizio, determinazione di modalità operative di implementazione delle misure di politica attiva <sup>(37)</sup>.

Sul piano degli attori coinvolti nella implementazione delle politiche del lavoro, il modello appare ancora incentrato sulla cooperazione pubblico-privato. Il decreto legislativo n. 150/2015 non modifica la disciplina dei soggetti privati per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e interviene limitatamente sui regimi autorizzatori, confermando quindi l'impianto disegnato dal decreto legislativo n. 276/2003 <sup>(38)</sup>. Nella rete nazionale dei servizi per il lavoro operano, dunque, accanto ai centri per l'impiego

---

bibliografia ivi ricostruita. Una analisi di taglio storico-comparativo dei modelli di governance del mercato del lavoro è condotta da S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo. Analisi storico-comparata dei sistemi di regolazione e governo attivo del mercato*, Giuffrè, 2008.

<sup>(36)</sup> Si veda S. SPATTINI, *La nuova governance del mercato del lavoro*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act. Commento sistematico dei decreti legislativi nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151 del 2015 e delle norme di rilievo lavoristico della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità per il 2016)*, Giuffrè, 2016, 391-407. A. ALAIMO, *L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, 20. Un excursus storico relativo alla ipotesi di costituzione di una agenzia nazionale per l'occupazione si ritrova in D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atto II. Commento al d.d.l. S.1428 ora C.2660 Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell'attività ispettiva e di tutela e conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*, ADAPT University Press, 2014, 58 ss.

<sup>(37)</sup> L'ampiezza e l'importanza delle funzioni attribuite all'agenzia nazionale confermano che nel nuovo sistema il ruolo delle Regioni non viene certamente negato, a maggior ragione a Costituzione invariata, ma è sostanzialmente "ingabbiato" da un lato attraverso i livelli essenziali delle prestazioni, dall'altro, sul piano strutturale, dalle funzioni e dai compiti attribuiti all'Anpal. Cfr. D. GAROFALO, *Riforma del mercato del lavoro e ricentralizzazione delle competenze*, cit., 12.

<sup>(38)</sup> Con riferimento al regime autorizzatorio di cui agli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 276/2003, sostanzialmente immutato, cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi. Intermediazione pubblica e privata, regimi di autorizzazione e accreditamento, borsa del lavoro, tutele del lavoratore sul mercato (artt. 3-19 D.lgs. n. 276 del 2003, come modificato dal D.lgs. n. 251 del 2004)*, Giuffrè, 2005, 127-168. Per le modifiche apportate dal d.lgs. n. 150/2015 si veda S. SPATTINI, *La nuova governance del mercato del lavoro*, cit., 402.

pubblici, i soggetti privati autorizzati dallo Stato, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 276/2003, a svolgere attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione del personale. Accanto a questi, operano inoltre i soggetti autorizzati ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003 <sup>(39)</sup>. Anche sul fronte della selezione degli operatori idonei alla erogazione dei servizi per il lavoro e per la formazione si assiste però, in una certa misura, ad un tentativo di ri-accentramento, mediante la creazione di albi nazionali di soggetti accreditati e la definizione di linee-guida per l'accreditamento degli operatori, spostando dal livello territoriale a quello nazionale la definizione delle regole per l'accesso a un mercato che si vuole sempre più interconnesso e fluido <sup>(40)</sup>.

Resta limitato in tale modello organizzativo il ruolo della autonomia collettiva, con particolare riferimento, da un lato, agli enti bilaterali costituiti dalla contrattazione collettiva a cui sono affidati dalle parti sociali compiti anche in materia di incontro tra domanda e offerta di lavoro, raccolta di informazioni sui mercati del lavoro locali, formazione, welfare, enti che assumono particolare rilievo in determinati settori <sup>(41)</sup>; dall'altro, ai fondi bilaterali costituiti dalla contrattazione collettiva, su input del legislatore, che assumono funzioni cruciali in materia di formazione continua e di sostegno al reddito <sup>(42)</sup>. La rete nazionale delle politiche per il lavoro istituita dal decreto legislativo n. 150/2015 intercetta solo parzialmente questo segmento del mercato del lavoro, includendo espressamente i Fondi interprofessionali per la formazione continua ex articolo 118, legge n.

---

<sup>(39)</sup> Scuole secondarie, università, Comuni, associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, enti bilaterali, patronati e associazioni senza fine di lucro, gestori di siti internet a condizione che svolgano la predetta attività senza finalità di lucro e che rendano pubblici sul sito medesimo i dati identificativi del legale rappresentante.

<sup>(40)</sup> Mediante l'accreditamento (art. 7, d.lgs. n. 276/2003), le Regioni riconoscono agli operatori pubblici e privati l'idoneità a erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche. Su questo fronte, il d.lgs. n. 150/2015 ha introdotto una novità, prevedendo che qualora ne facciano richiesta all'Anpal, le agenzie per il lavoro di cui alle lett. a e c dell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 276/2003 vengano accreditate ai servizi per il lavoro su tutto il territorio nazionale. Accanto all'accreditamento per i servizi al lavoro esistono inoltre i regimi di accreditamento per i servizi formativi, anch'essi disciplinati dalle Regioni. Anche su questo fronte, il d.lgs. n. 150/2015 è intervenuto, attribuendo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali il compito di definire linee-guida per l'accreditamento degli enti di formazione (art. 4, comma 4).

<sup>(41)</sup> Si veda P. VARESI, *Bilateralità e politiche attive del lavoro*, in L. BELLARDI, G. DE SANTIS (a cura di), *La bilateralità tra tradizione e rinnovamento*, Fondazione Giulio Pastore-Franco Angeli, 2011, 65-96.

<sup>(42)</sup> I fondi interprofessionali per la formazione continua ex art. 118, l. n. 388/2000, i fondi bilaterali ex art. 12, d.lgs. n. 276/2003, i fondi di solidarietà bilaterali e i fondi di solidarietà bilaterali alternativi di cui agli artt. 26 e 27 del d.lgs. n. 148/2015.



388/2000, e i Fondi bilaterali ex articolo 12, decreto legislativo n. 276/2003. Gli enti bilaterali e le stesse associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori non sono espressamente richiamati tra i soggetti che compongono la rete, ma rientrano nel sistema in virtù dei regimi speciali di autorizzazione ex articolo 6, decreto legislativo n. 276/2003. Resta fuori dall'impianto (in assenza di coordinamento a livello locale) la contrattazione decentrata in materia di politiche attive e formazione che, sebbene limitata ad oggi <sup>(43)</sup>, pure può concorrere a strutturare, nella realtà, l'organizzazione complessiva del mercato del lavoro locale.

Speculare al tema della governance c'è quello della creazione di un efficace sistema di *labour market intelligence* <sup>(44)</sup>, affrontato nel decreto legislativo n. 150/2015 attraverso una serie di disposizioni caratterizzate, però, da una certa indeterminatezza, riguardanti l'istituzione di un sistema informativo *unitario* (non ancora *unico*) delle politiche del lavoro (articolo 13) <sup>(45)</sup>, il fascicolo elettronico del lavoratore (articolo 14), il sistema informativo della formazione professionale (articolo 15). Il sistema informativo *unitario* delle politiche del lavoro riunirà i diversi sistemi informativi sul mercato del lavoro ad oggi esistenti <sup>(46)</sup> e quelli ancora da

---

<sup>(43)</sup> Da una analisi della contrattazione collettiva territoriale, svolta attingendo al prezioso lavoro di mappatura portato avanti da ADAPT e confluito nella banca dati della contrattazione collettiva e nei tre Rapporti sulla contrattazione collettiva in Italia che coprono il periodo 2012-2016, emerge un impegno ancora limitato delle parti sociali su questo fronte. I Rapporti si concentrano in particolare su tre settori, che presentano dinamiche differenziate: nel settore dell'edilizia la contrattazione territoriale in materia di mercato del lavoro ha riservato uno spazio significativo alla formazione professionale e in molti accordi provinciali è recepita l'indicazione del CCNL 18 giugno 2008 che prevede l'istituzione della Borsa lavoro quale «strumento per la valorizzazione piena dei lavoratori nel processo produttivo dell'edilizia» (cfr. ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia (2012-2014). Rapporto ADAPT*, ADAPT University Press, 2015, 128); nel settore agricolo la maggior parte dei contratti provinciali prevede disposizioni specifiche in materia di organizzazione del lavoro, la materia della formazione è quasi interamente gestita attraverso la bilateralità nazionale e territoriale, ma non mancano negli accordi provinciali interventi in materia di permessi per la formazione continua e il recupero dei titoli di istruzione (cfr. ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia (2015). II Rapporto ADAPT*, ADAPT University Press, 2016); nel settore del turismo l'attenzione è rivolta prevalentemente alla regolazione del ricorso a modalità d'impiego flessibili (cfr. ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia (2016). III Rapporto ADAPT*, ADAPT University Press, 2017).

<sup>(44)</sup> Per una raccolta delle migliori esperienze internazionali in tema di *labour market intelligence* e di utilizzo dei dati relativi al mercato del lavoro per la programmazione delle politiche si veda il *First comprehensive compendium of guides on skills anticipation methods*, in 6 volumi, a cura di ETF, CEDEFOP e International Labour Office, 2015-2017.

<sup>(45)</sup> Si veda, per un primo commento, l'intervento di G. MELONI, *Prime note sul Sistema informativo unico delle politiche del lavoro*, in *Boll. ADAPT*, 2015, n. 27. Valuta positivamente il sistema, per le interrelazioni che lo connotano e la completezza dei dati che in esso confluiscono, D. GAROFALO, *Le banche dati in materia di politiche del lavoro*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, 131-135.

<sup>(46)</sup> Il sistema informativo dei percettori di ammortizzatori sociali, di cui all'art. 4, comma 35, della l. n. 92/2012; l'archivio informatizzato delle comunicazioni obbligatorie, di cui all'art. 6

creare, tra cui il sistema informativo della formazione professionale. Quest'ultimo raccoglierà i dati relativi ai percorsi formativi delle persone, anche al fine della creazione del fascicolo elettronico del lavoratore, che sostituisce il Libretto formativo del cittadino istituito dal decreto legislativo n. 276/2003, e conterrà le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche e ai versamenti contributivi ai fini della fruizione di ammortizzatori sociali (articolo 15, decreto legislativo n. 150/2015).

### **3.2. Verso un modello di *workfare*.**

Il secondo elemento caratterizzante il nuovo modello è l'inasprimento dei meccanismi di condizionalità ad opera degli articoli 21 e 22 del decreto legislativo n. 150/2015 <sup>(47)</sup>. Tali norme, insieme alla nuova disciplina del patto di servizio personalizzato (articolo 20) e alla stessa previsione relativa dall'utilizzo diretto dei lavoratori titolari di sostegno al reddito in attività di pubblica utilità e lavori socialmente utili (articolo 26, vedi *infra*, § 4) sono state interpretate come chiari segnali di un passaggio ad un regime di *workfare* (in cui l'attenzione è prioritariamente rivolta alla riduzione della disoccupazione) e ad una concezione della inclusione lavorativa come obbligo più che come diritto, con conseguente limitazione delle possibilità di scelta per le persone <sup>(48)</sup>.

I servizi e misure di politica attiva che devono essere erogati dai servizi per il lavoro, pubblici e privati, sono oggi elencati, per la prima volta in un tentativo di riassumerli in maniera esaustiva, all'articolo 18 del decreto legislativo n. 150/2015 e costituiscono livelli essenziali delle prestazioni sul territorio nazionale. I destinatari delle misure sono i disoccupati e i lavoratori beneficiari di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e a rischio di disoccupazione. Tale limitazione non comporta che l'assistenza nella ricerca di occupazione o l'orientamento verso percorsi di riqualificazione non possa (e non debba) essere prestata nei confronti di quanti non rientrino nella definizione di disoccupato <sup>(49)</sup> e

---

del d.lgs. n. 297/2002; i dati relativi alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro, ivi inclusa la scheda anagrafica e professionale di cui al comma 3 dello stesso articolo.

<sup>(47)</sup> Per una ricostruzione delle novità introdotte dal d.lgs. n. 150/2015 in tema di condizionalità e una loro interpretazione alla luce del percorso evolutivo dell'ordinamento italiano in materia di collegamento tra politiche attive e passive, si rimanda a A. OLIVIERI, *La condizionalità nel d.lgs. n. 150/2015: luci e ombre*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, 185, e alla ampia bibliografia ivi riportata.

<sup>(48)</sup> Tale posizione è espressa, tra gli altri, da V. FILÌ, *L'inclusione da diritto a obbligo*, in M. BROLLO, C. CESTER, L. MENGHINI (a cura di), *op. cit.*, 117-132.

<sup>(49)</sup> Ai sensi dell'art. 19, comma 1, del d.lgs. n. 150/2015, sono considerati disoccupati i soggetti privi di impiego che dichiarano, in forma telematica, al sistema informativo unitario

la richiedano, ma senza che siano applicate le condizioni alle quali tali servizi sono prestati ai disoccupati e che sono stabilite dal decreto. Un importante elemento di novità sul fronte dei beneficiari di specifiche misure di politica attiva è stato introdotto dalla legge n. 81/2017 <sup>(50)</sup>, che all'articolo 10 prevede adesso servizi personalizzati di orientamento, riqualificazione e ricollocazione per i lavoratori autonomi <sup>(51)</sup>.

Secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 150/2015, il *jobseeker journey* <sup>(52)</sup> inizia con la registrazione al portale di cui all'articolo 13 dello stesso decreto o con la richiesta della misura di sostegno al reddito, prosegue con la profilazione in base alle chance individuali di occupabilità, culmina nella stipulazione del patto di servizio, che conterrà obblighi di attivazione il cui rispetto da parte del disoccupato è presidiato da un articolato apparato sanzionatorio. L'elenco dei servizi e delle misure rivolti ai disoccupati per facilitarne l'inserimento lavorativo (articolo 18, decreto legislativo n. 150/2015) è corposo e fa riferimento (in modo invero abbastanza generico) ai principali servizi di assistenza quali: orientamento (specialistico, individualizzato, mediante esperienze di lavoro o rivolto all'auto-impiego), analisi e bilancio delle competenze, formazione, accompagnamento al lavoro (mediante il ricorso all'assegno individuale di ricollocazione o attraverso lo strumento del *tirocinio*), gestione di incentivi, gestione di strumenti finalizzati alla conciliazione con obblighi di cura, promozione di prestazioni di lavoro socialmente utile. La recente riforma, come sottolineato quasi unanimemente dalla dottrina fin qui richiamata, dedica scarsissima attenzione ad aspetti sostanziali quali la identificazione e promozione degli strumenti e delle misure di politica attiva più efficaci, operazione, d'altra parte, estremamente complessa <sup>(53)</sup>. Ne consegue la

---

delle politiche del lavoro di cui all'art. 13, la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego.

<sup>(50)</sup> Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato.

<sup>(51)</sup> La legge assegna ai centri per l'impiego e agli organismi autorizzati alle attività di intermediazione in materia di lavoro il compito di istituire uno sportello dedicato al lavoro autonomo, anche stipulando convenzioni non onerose con gli ordini e i collegi professionali e le associazioni costituite ai sensi degli artt. 4, comma 1, e 5 della l. n. 4/2013, nonché con le associazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale dei lavoratori autonomi iscritti e non iscritti ad albi professionali. Cfr. M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, in corso di pubblicazione in *q. Rivista*, 2017, n. 4.

<sup>(52)</sup> Per una ricostruzione dettagliata del percorso di accompagnamento del disoccupato si rimanda a A. SARTORI, *op. cit.*, 30 ss.

<sup>(53)</sup> L'individuazione degli strumenti e delle misure da promuovere dovrebbe discendere da una valutazione – sulla base di criteri e indicatori strutturati e condivisi – della immensa mole di esperienze sviluppatesi nei territori dalla fine degli anni Novanta ad oggi, al fine di identificare buone pratiche sulla base dei risultati. Si veda P.G. BRESCIANI, P.A. VARESI (a cura

permanenza di un quadro "a macchia di leopardo" caratterizzato da pratiche fortemente differenziate su scala nazionale (per territorio, ambito di intervento, livelli di efficacia), solo parzialmente riconducibili al perimetro ora delineato dal decreto legislativo n. 150/2015, le cui disposizioni hanno ad oggi un peso, in termini operativi, relativo, in quanto sarà solo a seguito dell'avvio delle attività di programmazione e di monitoraggio e valutazione dell'Anpal che se ne potrà valutare l'utilità e l'efficacia.

Si discosta parzialmente dalle logiche fin qui descritte quella che ha rappresentato la misura "emblematica" dell'intervento legislativo, e cioè l'assegno di ricollocazione. Attualmente disciplinato dall'articolo 23 del decreto legislativo n. 150/2015 <sup>(54)</sup>, l'assegno di ricollocazione è una misura rivolta ai disoccupati percettori di Naspi (nuova assicurazione sociale per l'impiego) di cui al decreto legislativo n. 22/2015, la cui durata di disoccupazione ecceda i quattro mesi, che possono decidere liberamente se richiederlo o meno, e sembra ispirarsi a un modello di condizionalità soft <sup>(55)</sup>. L'assegno potrà essere rilasciato esclusivamente dai centri per l'impiego, ma il percettore potrà decidere di spenderlo in uno qualsiasi dei soggetti pubblici o privati accreditati, ed in questa responsabilizzazione e libertà di scelta del disoccupato, oltre che nell'implicita promozione di dinamiche competitive tra diversi provider pubblici e privati, è stato riconosciuto uno degli elementi di maggiore innovatività della misura. La presenza di un tutor e la previsione di un programma intensivo di ricerca del lavoro personalizzato, il riconoscimento della somma spettante all'erogatore del servizio solo a risultato occupazionale ottenuto, la graduazione dell'assegno in relazione al profilo di occupabilità della persona, testimoniano la volontà di connotare lo strumento con i tratti di innovatività caratterizzanti le migliori esperienze internazionali.

### **3.3. Gli strumenti per la transizione dalla scuola al lavoro.**

Meritano sicuramente un approfondimento, in virtù del carattere emergenziale che riveste la situazione occupazionale del target interessato,

---

di), *Servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro. Le buone pratiche locali, risorsa per il sistema nazionale*, Franco Angeli, 2017.

<sup>(54)</sup> Dopo un iter alquanto accidentato, per una ricostruzione si rimanda ancora a S.B. CARUSO, M. CUTTONE, *op. cit.*, 87 ss.; M. TIRABOSCHI, *Jobs Act e ricollocazione dei lavoratori*, in *q. Rivista*, 2016, n. 1, 119-136. Si veda anche L. VALENTE, *Il contratto di ricollocazione e l'assegno di ricollocazione*, in L. CALCATERRA (a cura di), *La somministrazione di lavoro. Problemi e prospettive tra diritto nazionale e diritto dell'Unione Europea dopo il d.lgs. 81/2015*, Giuffrè, 2016; G. CANAVESI, *La ricollocazione secondo il Jobs act: dall'attività al contratto?*, in *RDSS*, 2015, n. 3, 547-578; P. ICHINO, *Che cos'è il contratto di ricollocazione e come funziona*, in *GLav*, 2014, n. 4.

<sup>(55)</sup> S.B. CARUSO, M. CUTTONE, *op. cit.*

i due istituti che da tempo si contendono il primato di principale canale per l'inserimento occupazionale dei giovani, e cioè l'apprendistato e i tirocini. Per ciò che concerne i tirocini extra-curricolari <sup>(56)</sup> le nuove linee-guida approvate il 25 maggio 2017 <sup>(57)</sup> introducono importanti novità: la prima è il venir meno della differenza tra tirocini formativi e di orientamento rivolti ai giovani <sup>(58)</sup> e tirocini per l'inserimento lavorativo, le cui discipline vengono unificate, anche sotto il profilo dei soggetti promotori e della durata massima (dodici mesi) <sup>(59)</sup>. Vengono, d'altro canto, rafforzati i meccanismi sanzionatori e introdotti strumenti di "controllo" della qualità e genuinità del tirocinio mutuati dalla disciplina dell'apprendistato, come il *Dossier individuale*, che deve contenere una valutazione del tirocinante da parte del tutor da effettuare alla fine del periodo di tirocinio, in vista di una futura certificazione delle competenze <sup>(60)</sup>. Mentre si scrive, le Regioni, che hanno potestà legislativa esclusiva in materia, sono chiamate a recepire le nuove linee-guida, e si dovrà dunque attendere che il processo sia concluso per valutare la portata del cambiamento.

Per quanto riguarda l'apprendistato, riassumere in questa sede le vicende che hanno caratterizzato l'evoluzione anche recente dell'istituto sarebbe impossibile, così come è impossibile rendere conto della sterminata letteratura sull'argomento <sup>(61)</sup>, che si colloca all'incrocio tra

---

<sup>(56)</sup> Per una ricostruzione dell'evoluzione della disciplina dei tirocini formativi e di orientamento si veda P. PASCUCI, *Verso le nuove regole dei tirocini. L'evoluzione delle regole sui tirocini formativi e di orientamento: un'ipotesi di eterogenesi dei fini?*, in *DLRI*, 2013, n. 139, 413-427. Si veda anche G. CANAVESI, *I tirocini nel caos delle fonti di disciplina. Dalla legge alle "Linee-guida"*, in *RDSS*, 2014, n. 2, 213-232.

<sup>(57)</sup> La l. n. 92/2012, all'art. 1, comma 34, dispone la stipula di un accordo tra Governo e Regioni per la definizione di linee-guida condivise in materia di tirocini formativi e di orientamento che le Regioni e le Province autonome, titolari della regolamentazione in materia, si impegnano a recepire nelle proprie normative.

<sup>(58)</sup> I giovani sono di fatto assimilati ai disoccupati o, meglio, ricondotti a tale categoria, poiché si presuppone che per accedere ad opportunità di tirocinio debbano avere lo *status* di disoccupato ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 150/2015.

<sup>(59)</sup> Aspetto, questo, che non manca di sollevare perplessità con riferimento ai giovani in uscita dai percorsi formativi, per i quali, al fine di scongiurare un rischio di intrappolamento precoce nella precarietà, la normativa precedente prevedeva un limite massimo di 6 mesi.

<sup>(60)</sup> L'istituto della certificazione delle competenze non è ancora sistematicamente connesso al tirocinio, a causa della incompleta attuazione del d.lgs. n. 13/2013, ma è prevista una attestazione delle competenze e la produzione di evidenze che possano successivamente agevolare la certificazione.

<sup>(61)</sup> Senza alcuna pretesa di esaustività, vista l'enorme mole di letteratura sull'argomento, si rimanda, per una ricostruzione della evoluzione dell'istituto dell'apprendistato dall'inizio degli anni Duemila ad oggi, a P. REGGIANI GELMINI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi. Le politiche per la transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, Giuffrè, 2006; M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini. Commentario al decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, e all'articolo 11 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito*

diverse materie essendo allo stesso tempo un contratto, un tassello del sistema di istruzione e formazione e uno strumento di politica attiva. Preme solo qui sottolineare come questa ultima dimensione (quella di politica attiva) sia stata senza dubbio quella meno valorizzata sul piano normativo e su quello scientifico. La regolamentazione attuale dell'apprendistato testimonia una netta discontinuità rispetto al processo evolutivo che dalla fine degli anni Novanta al Testo Unico dell'apprendistato del 2011 era andata nella direzione di configurare un sistema integrato dell'apprendistato come principale leva di *placement* per giovani, proposito di fatto mai realizzatosi <sup>(62)</sup>. Il *Jobs Act* è intervenuto a modificare la disciplina dell'apprendistato con gli articoli 41-47 del decreto legislativo n. 81/2015 <sup>(63)</sup>, collocandola dunque significativamente tra le disposizioni che riguardano i rapporti di lavoro flessibili. L'impianto regolatorio non è mutato nei suoi tratti essenziali e la nuova regolamentazione è prevalentemente finalizzata al rilancio dell'apprendistato di primo livello che viene completamente riformato, in "sintonia" con la valorizzazione dell'alternanza scuola-lavoro nella riforma del sistema di istruzione, sebbene il collegamento con *La Buona Scuola* (legge n. 107/2017) sia lasco laddove l'apprendistato non è escluso, ma neanche immediatamente e operativamente contemplato tra le modalità di realizzazione dell'alternanza <sup>(64)</sup>. Il *favor* del legislatore per questa tipologia è invece evidente con riferimento ai benefici a favore dell'assunzione di apprendisti, poiché per l'apprendistato di primo livello l'articolo 32 del decreto legislativo n. 150/2015 introduce ulteriori vantaggi rispetto al quadro di incentivi economici, normativi, contributivi e fiscali già previsti per tutte le tipologie di apprendistato. Poche le novità introdotte dalla recente riforma sul fronte dell'apprendistato professionalizzante <sup>(65)</sup>, mentre rilevano le modifiche

---

con modifiche nella legge 14 settembre 2011, n. 148, Giuffrè, 2011; F. CARINCI, *E tu lavorerai come apprendista (l'apprendistato da contratto "speciale" a contratto "quasi unico")*, Cedam, 2012; S. FAGNONI, P.A. VARESI, *Apprendistato: il nuovo quadro normativo dopo il Testo Unico ed i più recenti interventi legislativi*, in *q. Rivista*, 2015, n. 1, 155-181; D. GAROFALO, *L'apprendistato nel decreto legislativo n. 81/2015*, in F. CARINCI (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, ADAPT University Press, 2015, 241 ss.; E. MASSAGLI, *Alternanza formativa e apprendistato in Italia e in Europa*, Studium, 2016.

<sup>(62)</sup> Si veda M. TIRABOSCHI, *Apprendistato: una riforma calata "dall'alto"*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, cit., 179-187.

<sup>(63)</sup> *Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014*, n. 183.

<sup>(64)</sup> Si vedano i rilievi di A. BALSAMO, U. BURATTI, *Apprendistato di primo livello: i contorni della via italiana al sistema duale*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, cit., 188-198.

<sup>(65)</sup> Che era stato oggetto di un tentativo di riforma in direzione di una semplificazione "estrema" dei profili formativi di competenza regionale (formazione di base e trasversale) con

che riguardano l'apprendistato di alta formazione e di ricerca. Anche su questo fronte, si interviene con la leva degli incentivi economici <sup>(66)</sup>. La regolamentazione dei profili formativi spetta alle Regioni, tuttavia, il decreto ministeriale 12 ottobre 2015 definisce con previsioni di dettaglio e con un grado di complessità non trascurabile standard formativi, piano formativo individuale e organizzazione della formazione interna ed esterna, che costituiscono livelli essenziali delle prestazioni <sup>(67)</sup>.

### 3.4. Formazione continua e ricollocazione.

Al cuore del modello di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, seppur "poco frequentato" dalla letteratura sull'argomento, c'è il sistema della formazione continua <sup>(68)</sup>, e in particolare degli interventi c.d. *extra-aziendali* volti a aggiornare e ri-qualificare le persone già inserite nel mercato del lavoro in occasione di significative transizioni occupazionali <sup>(69)</sup>. Anche tale sistema – pesantemente e perennemente sotto accusa per i risultati deludenti sotto il profilo della efficacia degli interventi e della trasparenza nell'utilizzo dei fondi pubblici, e estremamente frammentario e diversificato tra le diverse Regioni – è coinvolto nel processo di riforma innescato dal decreto legislativo n. 150/2015 che interviene anche in questo ambito nel segno del ri-accentramento delle funzioni di programmazione e controllo, attribuendo al Ministero del lavoro potere di indirizzo sul sistema della formazione professionale continua (articolo 3, comma 3, lettera c), oltre che la competenza in merito alla adozione, con

---

l'art. 2 del d.l. n. 34/2014 (c.d. decreto Poletti), profili poi attenuati nel testo finale convertito dalla l. n. 78/2014. Per un commento critico nei confronti dell'intervento legislativo, ritenuto incoerente con le finalità dell'apprendistato nella sua dimensione di politica attiva per i giovani, si veda A. BIANCO, *Apprendistato, formazione e politiche attive del lavoro. Osservazioni sulla legge n. 78 del 2014*, in *LD*, 2014, n. 4, 647-668.

<sup>(66)</sup> Si veda M. TIRABOSCHI, *Apprendistato di terzo livello: la semplificazione può attendere*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, cit., 204-211.

<sup>(67)</sup> I nuovi strumenti posti a presidio della qualità del percorso formativo connesso all'apprendistato risultano abbastanza complessi, imponendo correlazioni di non facile realizzazione tra contenuti dell'attività formativa svolta in azienda e modalità di definizione della formazione (unità di apprendimento) e sua quantificazione (crediti formativi universitari). Cfr. M. TIRABOSCHI, *Apprendistato di terzo livello: la semplificazione può attendere*, cit.

<sup>(68)</sup> Una ricostruzione del sistema aggiornata alle recenti riforme legislative in G. OCCHIOCUPO, *Il sistema della formazione continua e la rete nazionale del lavoro: un quadro d'insieme*, Fondazione G. Brodolini Working Paper, 2016, n. 12.

<sup>(69)</sup> Approfondiscono il tema della formazione in rapporto al governo del mercato del lavoro G. LOY, *Formazione e rapporto di lavoro*, Franco Angeli, 1988; M. NAPOLI, *Disciplina del mercato del lavoro ed esigenze formative*, in *RGL*, 1997, n. 3-4, 263-271; D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Cacucci, 2004; B. CARUSO, *op. cit.*; A. LOFFREDO, *Diritto alla formazione e lavoro. Realtà e retorica*, Cacucci, 2012; S. CIUCCIOVINO, *op. cit.*

intesa in Conferenza Stato-Regioni, di linee-guida per l'accreditamento degli enti di formazione, di competenza regionale. Viene, quindi, istituito un albo nazionale degli enti accreditati a svolgere attività di formazione professionale e un sistema informativo della formazione professionale, entrambi gestiti dall'Anpal (articolo 15, decreto legislativo n. 150/2015), anche al fine di realizzare il fascicolo elettronico del lavoratore. Il decreto prevede che anche i fondi interprofessionali per la formazione continua siano soggetti a potere di indirizzo del Ministero del lavoro, oltre che di vigilanza da parte dell'Anpal, e che contribuiscano al funzionamento del sistema informativo sulla formazione professionale e al rafforzamento dei meccanismi di condizionalità nelle prestazioni relative ai beneficiari di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, sebbene non siano chiare le modalità con cui è previsto svolgano queste nuove funzioni.

In una recente proposta di riforma <sup>(70)</sup> – relativa alla gestione delle ricollocazioni in casi di crisi aziendale – è stato prospettato un meccanismo in cui le imprese in crisi siano chiamate a versare un ticket di licenziamento, da tradursi in incentivo per una impresa intenzionata ad assumere i lavoratori licenziati, a seguito di interventi di formazione da gestire nell'ambito di "assegni di ricollocazione collettivi", finanziabili anche attraverso le risorse dei fondi interprofessionali e gestiti dai servizi pubblici e privati per il lavoro.

Da un lato, dunque, si assiste a un tentativo di integrazione delle politiche e degli strumenti di formazione continua per gli occupati (i fondi interprofessionali) nel sistema delle politiche attive, anche in funzione redistributiva con riferimento ai lavoratori a rischio di disoccupazione; dall'altro, nessun intervento pare però teso specificamente a rafforzare la funzione principale dei fondi interprofessionali e più in generale del sistema della formazione continua, quella cioè dello sviluppo di competenze che consentano ai lavoratori di affrontare le repentine trasformazioni del lavoro e le frequenti transizioni occupazionali, mediante un coordinamento puntuale con gli altri strumenti per lo sviluppo della occupabilità delle persone, da tempo atteso <sup>(71)</sup>.

Certamente occorre guardare con favore a recenti esperienze di cooperazione tra Stato e Regioni nella gestione delle crisi aziendali

---

<sup>(70)</sup> Si fa riferimento, in particolare, alla recente proposta di Nannicini e Leonardi, che ha suscitato un intenso dibattito sulle pagine de *Il Sole 24 Ore*, dibattito ora ricostruito in L. CASANO, C. VALSEGA (a cura di), *Formazione continua: il tassello mancante per l'organizzazione del mercato del lavoro*, Boll. Spec. ADAPT, 2017, n. 4.

<sup>(71)</sup> Cfr. L. CASANO, *Il sistema della formazione: fondi interprofessionali, certificazione delle competenze*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, cit., 471-484.



mediante l'utilizzo di assegni di ricollocazione collettivi <sup>(72)</sup>, poiché rappresentano una innovativa declinazione in senso «relazionale, inter-organizzativo e partenariale» <sup>(73)</sup> dello strumento. Tali esperienze sembrano, infatti, scongiurare il rischio che l'assegno di ricollocazione (vedi § 3.2) si configuri come dote individuale di scarsa efficacia laddove intesa come leva (per quanto potenziata) di capacitazione del singolo disoccupato, demandata alla attivazione di una rete ancora sottodimensionata (in termini di risorse economiche e professionali) di servizi per l'impiego pubblici e privati, e in assenza di adeguati raccordi con i fabbisogni territoriali e aziendali <sup>(74)</sup>. Non si registrano, però, interventi sul fronte della anticipazione dei bisogni di qualificazione e riqualificazione dei lavoratori e della articolazione di strategie preventive, e non "curative", finalizzate a promuovere le condizioni della sostenibilità, della crescita e dello sviluppo a medio-lungo termine delle imprese e dei territori.

Nel novero degli strumenti utilizzabili per il reinserimento delle persone adulte in cerca di occupazione attraverso una adeguata riqualificazione, rientra adesso a pieno titolo anche l'apprendistato, in virtù della estensione dell'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto: l'articolo 47, comma 4, del decreto legislativo n. 81/2015 prevede, infatti, la possibilità di assumere in apprendistato professionalizzante e senza limiti di età i lavoratori beneficiari di indennità di mobilità o di un trattamento di disoccupazione, ampliando dunque una categoria già contemplata dal Testo Unico con esclusivo riferimento ai beneficiari di indennità di mobilità.

### **3.5. L'inserimento lavorativo dei disabili.**

Alla luce delle trasformazioni tecnologiche che determinano un aumento dei rischi di esclusione dei soggetti più deboli sul mercato del lavoro e dei nuovi rischi connessi all'invecchiamento della popolazione attiva e all'aumento della incidenza di malattie croniche <sup>(75)</sup>, è importante dedicare un veloce approfondimento anche al tema dell'inserimento dei disabili <sup>(76)</sup>: le strategie di intervento articolate con riferimento a questa fascia della popolazione sono, peraltro, particolarmente rappresentative della capacità di un sistema di guardare all'obiettivo primario della "autosufficienza" di ogni persona (in termini di occupabilità, salute, libertà

---

<sup>(72)</sup> Si veda il contributo di L. VALENTE, *I ruoli del sindacato e delle istituzioni per la soluzione delle crisi occupazionali*, in *q. Fascicolo*.

<sup>(73)</sup> S.B. CARUSO, M. CUTTONE, *op. cit.*, 116.

<sup>(74)</sup> M. TIRABOSCHI, *Jobs Act e ricollocazione dei lavoratori*, cit.

<sup>(75)</sup> S. FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, *L'evoluzione del concetto giuridico di disabilità: verso un'inclusione delle malattie croniche?*, in *q. Rivista*, 2017, n. 1, 74-97.

<sup>(76)</sup> Per una trattazione approfondita e un excursus sulla evoluzione della disciplina del collocamento dei disabili si rimanda a M. NAVILLI, *I lavoratori disabili e il collocamento «mirato»*, in M. BROLLO (a cura di), *op. cit.*, 275-343.

dal bisogno assoluto, sicurezza) con interventi personalizzati <sup>(77)</sup>. Non sarà possibile in questa sede affrontare nel dettaglio questo tema, ci si limiterà a sottolineare l'evoluzione del modello di organizzazione e disciplina di questo specifico segmento del mercato del lavoro determinata dal decreto legislativo n. 151/2015 <sup>(78)</sup> e dal decreto legislativo n. 150/2015 (articolo 18, comma 3) <sup>(79)</sup>. Da un lato, viene meno l'obbligo di chiamata numerica per i datori di lavoro, vengono inasprite le sanzioni per le imprese che non rispettano l'obbligo di assunzione e si rafforzano le misure volte all'adattamento del posto di lavoro e alla realizzazione di percorsi di inserimento personalizzati. Dall'altro, vengono applicate ai disabili le stesse norme che disciplinano i principi generali e comuni in materia di politiche attive del lavoro <sup>(80)</sup>. Ciò pone non pochi problemi, in particolare, con riferimento alla accentuazione della condizionalità, alla quale è funzionalizzato l'intero intervento di riforma <sup>(81)</sup>. Non sono state ancora emanate, d'altra parte, le linee-guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità, previste dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 151/2015, che dovrebbero promuovere la costruzione di una rete integrata per migliorare il sistema di inserimento lavorativo dei disabili, anche attraverso la promozione di accordi territoriali con i sindacati e le organizzazioni datoriali, e di sostenere la predisposizione di progetti di collocamento mirati.

#### **4. Limiti dell'attuale modello alla luce della teoria dei mercati transizionali del lavoro.**

In questo paragrafo si proporrà una analisi critica del sistema sopra brevemente descritto, alla luce delle coordinate teoriche dei mercati transizionali del lavoro, qui ripercorse nel § 2, guardando tanto al modello di governance, quanto agli strumenti e alle misure di politica attiva attualmente esistenti.

Sul piano del modello organizzativo, l'impianto istituzionale che è derivato dai recenti interventi di riforma è di fatto verticale, sebbene sia

---

<sup>(77)</sup> S. BRUZZONE, *Il Disability Management come approccio inclusivo, oltre la gestione delle risorse umane*, Working Paper ADAPT, 2017, n. 8.

<sup>(78)</sup> *Disposizioni di razionalizzazione e semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico di cittadini e imprese e altre disposizioni in materia di rapporto di lavoro e pari opportunità, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183, capo I, Razionalizzazione e semplificazione in materia di inserimento mirato delle persone con disabilità.*

<sup>(79)</sup> Per una trattazione approfondita si rimanda a D. GAROFALO, *Jobs Act e disabili*, in *RDSS*, 2016, n. 1, 89-115.

<sup>(80)</sup> L'art. 18, comma 3, del d.lgs. n. 150/2015 prevede che le norme del capo II (*Principi generali e comuni in materia di politiche attive del lavoro*) si applichino anche al collocamento dei disabili «in quanto compatibili».

<sup>(81)</sup> D. GAROFALO, *Jobs Act e disabili*, cit.

caratterizzato anche da una dimensione di rete (la *rete nazionale* delle politiche del lavoro). Tale dimensione è tuttavia declinata a livello nazionale, in netta controtendenza rispetto alle attuali configurazioni dei mercati del lavoro e alle promettenti intuizioni del legislatore del 2012 (le "reti territoriali" della legge Fornero) <sup>(82)</sup>. La teoria dei mercati transizionali enfatizza l'importanza di strategie concertate di governo del mercato del lavoro mediante patti e convenzioni territoriali <sup>(83)</sup>: in quest'ottica, decentramento e concertazione tra istituzioni e parti sociali sono le parole d'ordine al fine di costruire le condizioni della «occupabilità interattiva» <sup>(84)</sup>. Tali assunti non sono estranei al modello di regolazione del mercato del lavoro italiano che è andato consolidandosi dalla seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso in poi, in una prospettiva di diversificazione dei mercati del lavoro su base locale, di valorizzazione degli attori sociali e delle istituzioni locali, del metodo concertativo, e di un coordinamento tra politiche del lavoro *diversificate* e politiche di sviluppo locale <sup>(85)</sup>, che sembra essere stata abbandonata nell'ultima riforma, sebbene gli interpreti più sensibili alla impostazione teorica dei mercati transizionali del lavoro, siano possibilisti: anche l'attuale sistema, secondo questa interpretazione, ispirandosi alle logiche del neocentralismo, consentirebbe in linea di principio la valorizzazione di sperimentazioni locali, da realizzarsi, però, all'interno di una logica di «confronto continuo e dinamico, volto al reciproco apprendimento ed entro uno schema generale costituito dal modello nazionale» <sup>(86)</sup>. Il successo di tale modello «coordinato e sussidiario» <sup>(87)</sup> è legato però alla forza del compromesso politico-istituzionale tra Stato e Regioni e alla effettiva valorizzazione dello

---

<sup>(82)</sup> Si veda il contributo di A. SARTORI, *Le reti nel mercato del lavoro: le esperienze europee*, in D. GOTTARDI, T. BAZZANI (a cura di), *Il coordinamento degli attori del mercato del lavoro*, ESI, 2015, per una analisi comparata delle reti *multi-stakeholder* e del rapporto tra imprese e rete dei servizi per il lavoro.

<sup>(83)</sup> Si veda G. SCHMID, *Il lavoro non standard. Riflessioni nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, cit.

<sup>(84)</sup> B. CARUSO, *op. cit.*, 22. Con tale espressione l'A. si riferisce a un modello di occupabilità che «enfatizza il ruolo degli attori pubblici e collettivi e le relative reti regolative di protezione e promozione». Seguendo sempre l'A., il metodo della concertazione e del partenariato, in tale approccio, non ha valore in sé ma solo in quanto funzioni da fattore di conversione e quindi di declinazione delle *capabilities* individuali. Sul concetto di *capability* il riferimento è chiaramente a A.K. SEN, *Risorse, valori e sviluppo*, Bollati Boringhieri, 1992, e A.K. SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, 2000; A.K. SEN, *La disuguaglianza*, Il Mulino, 2000. Il concetto è, come risaputo, sviluppato anche da M.C. NUSSBAUM, *Diventare persone. Donne e universalità dei diritti*, Il Mulino, 2001; M.C. NUSSBAUM, *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, Il Mulino, 2002.

<sup>(85)</sup> Si veda tra tutti M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, 210 ss.

<sup>(86)</sup> S.B. CARUSO, M. CUTTONE, *op. cit.*, 105.

<sup>(87)</sup> Si veda B. CARUSO, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, in *ADL*, 2004, n. 3, 801 ss.

strumento della convenzione tra Stato e Regione, che assume in tale sistema un ruolo cruciale per assicurare flessibilità e un genuino dialogo volto al costante adattamento tra i livelli istituzionali coinvolti. Ad oggi, tuttavia, lo strumento è stato utilizzato in modo alquanto limitativo<sup>(88)</sup>. Il venire meno del livello provinciale, inoltre, e il connesso trasferimento di funzioni alle Regioni avvenuto in assenza di una adeguata verifica delle risorse disponibili e di un vero piano di ammodernamento dei servizi pubblici<sup>(89)</sup>, destano preoccupazione, al pari del ruolo assegnato alla nuova agenzia nazionale. Se alcuni commentatori attribuiscono all'Anpal un ruolo che è prevalentemente di coordinamento<sup>(90)</sup>, altri si interrogano sulla natura e le funzioni dell'Agenzia e sulle implicazioni di una "ipertrofia funzionale" che solleva dubbi non solo di natura interpretativa ma anche sul piano della implementazione del sistema e dei rischi di sovraccarico a cui l'Agenzia sembra esposta<sup>(91)</sup>, in uno scenario peraltro complicato dall'esito negativo del referendum del 4 dicembre 2016 con cui si cercava di portare le politiche attive nell'ambito della competenza di livello statale e centrale.

A una infrastruttura istituzionale verticale e centralizzata fa da pendant una infrastruttura tecnologica che dovrebbe consentire il coordinamento del sistema, in modo da arginare la complessità organizzativa derivante dalla scelta di accentrare funzioni strategiche ma anche alcuni aspetti procedurali e operativi relativi alla implementazione degli strumenti e misure di politica attiva. Tuttavia, questa sembra la parte dell'intervento di riforma meno chiara e dagli esiti più incerti. Il progetto del Sistema informativo unitario (poi unico) delle politiche del lavoro è in effetti molto ambizioso: esso non mira solo a creare una infrastruttura informatica per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, ma a tracciare tutte le informazioni relative ai percorsi educativi e formativi, ai periodi lavorativi, alla fruizione di provvidenze pubbliche, che confluiranno poi per ogni persona nel fascicolo elettronico del lavoratore<sup>(92)</sup>. Pur senza entrare nel merito della complessa infrastruttura tecnologica che dovrà soggiacere a tale sistema, sembra però che la strada per la costruzione di un efficace

---

<sup>(88)</sup> Si vedano le *Schede Regionali Servizi e Politiche Attive Lavoro* contenute in [www.anpalservizi.it](http://www.anpalservizi.it), area *Banca Dati Documenta*, sezione *Focus Territoriali*.

<sup>(89)</sup> L. VALENTE, *Le competenze regionali*, cit., 40.

<sup>(90)</sup> Si veda S. SPATTINI, *La nuova governance del mercato del lavoro*, cit., 393.

<sup>(91)</sup> A. ALAIMO, *L'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)*, cit., 29.

<sup>(92)</sup> Che sostituisce il Libretto formativo del cittadino, mentre non è chiaro il rapporto con la Scheda anagrafica e professionale del lavoratore (art. 1-bis, d.lgs. n. 181/2000), non soppressa, e per la quale anzi è previsto l'Anpal predisponga un nuovo modello. Cfr. L. CASANO, *Il sistema della formazione: fondi interprofessionali, certificazione delle competenze*, cit.; A. ALAIMO, *Sistema Informativo Unitario delle Politiche del Lavoro (SIUPoL) e Fascicolo Elettronico del Lavoratore (FEL)*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, 109-116.

sistema di *labour market intelligence* sia ancora lunga, anche considerando gli sviluppi di altri importanti (e non certo di facile implementazione) strumenti di raccordo tra sistemi formativi e del lavoro, e cioè: il Sistema informativo sulle professioni <sup>(93)</sup>, attualmente scollegato dalle strutture partecipate dagli attori sociali per il monitoraggio dei fabbisogni professionali a livello territoriale; il Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione professionale istituito dal decreto legislativo n. 13/2013 <sup>(94)</sup>, ancora non operativo e parzialmente sostituito, al momento, da un "atlante del lavoro"; il registro nazionale per l'alternanza scuola-lavoro <sup>(95)</sup>, che si candida a diventare il primo (in ordine temporale) canale informatizzato di incontro tra giovani e imprese, ma non risulta integrato con gli altri sistemi. La riduzione dei deficit informativi, nella teoria dei mercati transizionali del lavoro, è una delle principali leve per un governo efficiente delle transizioni, ma è qualcosa di molto diverso dalla creazione di una infrastruttura informatica per la correlazione di flussi informativi. Uno dei modi più efficaci per ridurre i rischi legati alla opacità del mercato del lavoro è la creazione, nei territori, di *learning communities* che adottino il principio del *learning by monitoring* <sup>(96)</sup>: tutti gli attori rilevanti in un determinato contesto locale (scuole, università, imprese, associazioni datoriali e sindacati, istituzioni), mediante la stipula di accordi, patti e convenzioni, cooperano alla strutturazione di beni pubblici cruciali nei nuovi mercati del lavoro quali l'informazione e la formazione.

Per ciò che concerne gli attori coinvolti, il modello di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro disegnato dal decreto legislativo n. 150/2015 risulta ancora basato sulla coesistenza e sulla integrazione tra pubblico e privato nella attuazione delle politiche <sup>(97)</sup>: la dottrina si è interessata prevalentemente dei rapporti tra attori pubblici e privati "tradizionali", mentre meno approfondito è stato un altro nodo che sembra

---

<sup>(93)</sup> Il Sistema informativo integrato sulle professioni promosso congiuntamente da Isfol e Istat coinvolge diversi soggetti pubblici e non che, per loro finalità e a vario titolo, producono ed erogano nel nostro Paese informazioni inerenti alle professioni, al lavoro, all'occupazione e alla formazione. Esso collega il set informativo su professioni, fabbisogni professionali e previsioni di occupazione dell'Inapp con i dati forniti da Istat (forze di lavoro), Ministero del lavoro e delle politiche sociali (portale *Ciclavoro*, in particolare offerta e domanda di lavoro), Unioncamere (previsioni di assunzione a breve termine), Inail (incidentalità) e Regioni (osservatori sul mercato del lavoro e sulla formazione).

<sup>(94)</sup> Istituito dall'art. 8 del d.lgs. n. 13/2013.

<sup>(95)</sup> Istituito dalla l. n. 107/2014 presso le Camere di Commercio per facilitare l'organizzazione dei percorsi di alternanza obbligatori, e consultabile on-line accedendo a un apposito portale.

<sup>(96)</sup> C.F. SABEL, *Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development*, Center for Law and Economic Studies Working Paper, 1993, n. 102.

<sup>(97)</sup> M. TIRABOSCHI, *Riforma del mercato del lavoro e modello organizzativo tra vincoli costituzionali ed esigenze di unitarietà del sistema*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, 40-96.

destinato a diventare sempre più centrale e cioè la disciplina dei soggetti autorizzati in virtù di regimi speciali e agevolati ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 276/2003. Tale materia sembra oggi rivestire un ruolo cruciale: è mediante la disciplina dei regimi speciali di autorizzazione che entra in gioco l'insieme diversificato di attori sociali chiamati a concorrere alla strutturazione di specifici *mercati transizionali* (quelli che si strutturano tra la scuola e il lavoro, in specifici settori, comparti o aree territoriali), ma anche le piattaforme internet che sempre più strutturano veri e propri mercati del lavoro virtuali che sfuggono agli intermediari tradizionali.

Resta residuale, nell'attuale modello di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, il ruolo e l'apporto delle parti sociali e degli enti loro espressione, ai diversi livelli di intervento. Senza voler entrare nel merito della natura, delle funzioni e della efficacia degli strumenti espressione della autonomia collettiva che operano nel campo delle politiche attive<sup>(98)</sup>, preme qui sottolineare come emerga una tensione di fondo tra le tendenze alla ri-centralizzazione del governo del mercato del lavoro fin qui descritte e le potenzialità della contrattazione collettiva decentrata; così come emerge una contraddizione latente rispetto alla caratterizzazione del sistema italiano di formazione professionale come modello misto statale-associativo<sup>(99)</sup> e decentrato. Il timore, sul fronte della governance, è che vengano meno le condizioni favorevoli alla cooperazione inter-istituzionale e pubblico-privato che in alcuni territori hanno consentito la creazione di sinergie virtuose, per l'innescarsi di processi di burocratizzazione e centralizzazione dei meccanismi di regolazione del mercato dei servizi per il lavoro e per la formazione, che sempre più dovrebbero invece essere ispirati al principio di sussidiarietà per valorizzare le potenzialità e incontrare le esigenze differenziate dei territori.

Un'altra criticità è riscontrabile sul piano della genericità delle disposizioni che oggi disciplinano le misure di politica attiva rivolte ai disoccupati. Un primo profilo a cui guardare è l'ambito di estensione soggettiva delle tutele<sup>(100)</sup>, "rivelatore" dello spirito della riforma, che va

---

<sup>(98)</sup> Si veda P. VARESI, *Bilateralità e politiche attive del lavoro*, cit.

<sup>(99)</sup> Si consenta di rimandare alla modellizzazione dei sistemi di regolazione della formazione continua contenuta in L. CASANO, *Formazione e instabilità del lavoro: una sfida impossibile? I fondi bilaterali per la formazione dei lavoratori tramite agenzia in Italia e in Francia*, Franco Angeli, 2013.

<sup>(100)</sup> L'iter di approvazione del d.lgs. n. 150/2015 è stato caratterizzato da incertezze relative allo *status* occupazionale per accedere ai servizi: il progetto di decreto aveva esteso gli interventi di politica attiva anche ai "disoccupati parziali". Il testo poi approvato ha limitato l'ambito di estensione soggettiva delle tutele ai disoccupati come definiti dall'art. 19 del d.lgs. n. 150/2015. Cfr. A. DONINI, *Effettività dei servizi per l'impiego: forme e garanzie nella ricerca di lavoro*, cit., 298-299.

più nella direzione di aumentare i livelli quantitativi dell'occupazione e di rafforzare la condizionalità degli strumenti di sostegno al reddito, che in quella di rafforzare le tutele nel mercato per le transizioni occupazionali. Tale strategia testimonia la difficoltà del legislatore di leggere le trasformazioni che interessano i percorsi di carriera evidenziate nel § 1, limitando la sfera di applicazione delle tutele "forti" alla "tradizionale" transizione *posto di lavoro – disoccupazione – nuovo posto di lavoro*. Ad attenuare l'anacronismo di tale impostazione è intervenuta la legge n. 22/2017, che prevede servizi personalizzati di orientamento, riqualificazione e ricollocazione per i lavoratori autonomi, raggruppando per la prima volta in una logica unitaria lavoratori con statuti diversi, ma esposti agli stessi rischi e dunque meritevoli delle stesse tutele sul mercato. Occorrerà ora capire come l'Anpal integrerà operativamente tali previsioni, in termini di connessione con le misure e i servizi previsti dal decreto legislativo n. 150/2015, evitando che si creino "corsie separate" per il lavoro autonomo e per quello subordinato, incoerenti con il fluidificarsi dei percorsi di carriera che possono prevedere ripetuti passaggi da un'area all'altra.

La genericità delle disposizioni in materia di servizi e misure di politica attiva è stata indicata come una delle maggiori criticità dell'intervento di riforma, e si segnala altresì un preoccupante scollamento con gli sforzi portati avanti negli ultimi anni nel nostro Paese sul fronte dell'ammodernamento dei sistemi di sviluppo, riconoscimento e trasferibilità delle competenze, che appaiono cruciali per il governo delle transizioni occupazionali. È stato sottolineato in dottrina come, rispetto a questo quadro, rappresenti una eccezione positiva la disciplina dell'assegno di ricollocazione, che combinando alcuni tra gli elementi più innovativi già sperimentati nell'ambito di buone pratiche internazionali e locali <sup>(101)</sup>, rappresenterebbe la più importante innovazione sul fronte degli strumenti di politica attiva. I primi dati sulla implementazione della misura su scala nazionale ci consegnano, tuttavia, un quadro poco incoraggiante <sup>(102)</sup>.

Solleva perplessità anche l'evoluzione della disciplina in materia di transizione dalla scuola/università al lavoro. Le nuove regole in materia di tirocini si muovono in una direzione di semplificazione che sacrifica, però, la specificità delle logiche di intervento fin qui differenziate a seconda dei target di riferimento, con la sostanziale assimilazione dei tirocini per i giovani in uscita dal sistema formativo ai tirocini per l'inserimento o il reinserimento lavorativo. Attirati nell'orbita degli strumenti di attivazione,

---

<sup>(101)</sup> Per le esperienze regionali che hanno fatto da apripista si veda S.B. CARUSO, M. CUTTONE, *op. cit.*, 100 ss.

<sup>(102)</sup> P. ICHINO, *Anpal: ciò che si sperimenta non è la riforma*, in [www.pietroichino.it](http://www.pietroichino.it), 10 aprile 2017.

i tirocini extra-curricolari non si configurano, quindi, come forme di *transitional employment* inserite in una logica di sistema, in cui opportunità formative, sostegno economico e misure di orientamento sono graduati in misura differente a seconda dei soggetti beneficiari. Anche con riferimento all'apprendistato emergono criticità legate all'abbandono della logica partecipativa, di condivisione e sussidiaria che aveva caratterizzato il Testo Unico, che cede il passo ad un processo *top-down* in cui si riduce l'importanza della contrattazione collettiva e si ri-centralizza a livello ministeriale la definizione degli standard formativi e professionali di tutte le tipologie. Il *favor* del legislatore del *Jobs Act* nei confronti dell'apprendistato di primo livello si esprime, ancora una volta, in termini di mere petizioni di principio e semmai sotto forma di incentivi economici, mentre non ci si preoccupa di assicurare «un raccordo stabile ed effettivo» tra gli attori del sistema, continuando a trascurare l'importanza di strumenti quali le reti scuola-impresa <sup>(103)</sup> e la funzione cruciale degli uffici *placement* delle scuole <sup>(104)</sup> al fine di stimolare il coinvolgimento delle imprese. Viene meno, nella nuova disciplina dell'apprendistato, il raccordo tra standard professionali e standard formativi, contenuto nell'articolo 6 del decreto legislativo n. 167/2011, che avrebbe dovuto realizzarsi riunendo in un repertorio nazionale titoli e qualifiche del sistema di istruzione e formazione e qualifiche contrattuali, e con esso l'anima stessa dell'apprendistato come sistema, che poteva rappresentare (ancora prima di *Garanzia Giovani*) la vera sperimentazione di un modello di governo del mercato del lavoro basato sul raccordo tra istruzione, formazione e lavoro e sul sostegno nelle transizioni occupazionali mediante la valorizzazione, il riconoscimento e la trasparenza delle competenze nel passaggio da un (micro)sistema all'altro <sup>(105)</sup>. Con riferimento, infine, alla estensione dell'ambito di applicazione soggettiva ai percettori di ammortizzatori sociali, è stato sottolineato il rischio di "spiazzamento" dei giovani da parte degli adulti nell'accesso alle opportunità di apprendistato <sup>(106)</sup>. Qui preme soprattutto rilevare come tale previsione dia ulteriore conferma di quale sia l'obiettivo primario dell'intervento di riforma in materia di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, e cioè l'attivazione dei

---

<sup>(103)</sup> Per una ricognizione degli strumenti individuati a livello europeo e di alcune buone pratiche di reti scuola-impresa realizzate in Italia si veda A. BALSAMO, *Reti scuola-impresa: un modello d'integrazione tra scuola e lavoro per l'industria 4.0*, Adapt University Press, 2017.

<sup>(104)</sup> Ivi, 197.

<sup>(105)</sup> Sul fronte della validazione degli apprendimenti non formali e della certificazione delle competenze, poi, il mancato raccordo tra riforma dell'apprendistato e riordino del sistema di servizi per il lavoro e politiche attive è evidente anche sul piano terminologico, laddove l'art. 46 del d.lgs. n. 81/2015 fa ancora riferimento al Libretto formativo del cittadino, oramai sostituito dal fascicolo elettronico, istituito dall'art. 14 del d.lgs. n. 150/2015.

<sup>(106)</sup> D. GAROFALO, *L'apprendistato nel decreto legislativo n. 81/2015*, cit., 241-287.



disoccupati e il sostegno nella mobilità *job-to-job*. Quasi assente, in termini di raccordi normativi e strumenti operativi, come politica attiva per i giovani, l'apprendistato assurge a strumento di attivazione dei disoccupati percettori di indennità di disoccupazione, confermando il netto sbilanciamento verso la logica del *workfare*. Si trascura, ancora una volta, la difficoltà di costruire relazioni con imprese che non hanno mai metabolizzato la necessità di rivestire un ruolo nuovo, difficile da affermare finché non si consolida una cultura di integrazione e partecipazione degli attori economici alle dinamiche dell'incontro tra domanda e offerta, in termini di co-costruzione delle condizioni per lo sviluppo sociale ed economico che passa anche per la collaborazione in materia di formazione e lavoro.

Le stesse considerazioni possono farsi con riferimento al sistema della formazione professionale continua, e, in particolare, al ruolo dei fondi paritetici interprofessionali, inclusi dal decreto legislativo n. 150/2015 nella rete nazionale dei servizi per il lavoro e delle politiche attive con una operazione formalistica, che interviene a valle di un processo di progressiva marginalizzazione e riduzione delle risorse di questi enti <sup>(107)</sup>, e a dispetto del sostanziale isolamento (sul piano dei meccanismi di cooperazione inter-istituzionale) dei fondi stessi. Il decreto legislativo n. 150/2015 interviene ora sulla disciplina dei fondi, ma in direzione opposta rispetto alle esigenze di valorizzazione del loro ruolo di promozione della occupabilità tra mercati interni ed esterni e di coordinamento operativo con la rete dei servizi. Da un lato, i fondi sono attirati nell'orbita ministeriale, soggetti alle linee di indirizzo triennali e agli obiettivi annuali in materia di politiche attive del lavoro che saranno emanati dal Ministero previa intesa in conferenza Stato-Regioni. Dall'altro, sono chiamati a contribuire a funzioni cruciali, quali la costruzione di un sistema informativo della formazione professionale e il rafforzamento dei meccanismi di condizionalità nelle prestazioni relative ai beneficiari di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, senza che siano esplicitate le modalità con cui i fondi, in molti casi privi di risorse e strutture organizzative adeguate, possano svolgere tali funzioni. L'inclusione nominale in una rete *nazionale* dei servizi per il lavoro, e la

---

<sup>(107)</sup> Tendenze, peraltro, comuni ad altre esperienze nazionali e in particolare quella francese. Le proposte di riforma della formazione professionale del neo-eletto Presidente Macron vanno esattamente nella direzione di deviare le risorse degli *Organismes paritaires collecteurs agréés* (OPCA) settoriali verso la formazione per i disoccupati, dopo diversi interventi di riforma che sono andati nella direzione di ridurre la vocazione "aziendale" e "settoriale" a vantaggio di strategie di intervento più inclusive e al contempo individualizzate. Cfr. J.-M. LUTTRINGER, *Actualité du droit de la formation: le paritarisme de gestion de la formation professionnelle enjeu politique*, in *DS*, 2016, n. 12, 1024-1028; M. TALLARD, C. VINCENT, *Les branches professionnelles sont-elles toujours un lieu pertinent de négociation des normes d'emploi?*, *ivi*, 2014, n. 3, 212-216.

collocazione dei fondi al servizio della logica della condizionalità degli strumenti di sostegno al reddito, lasciano ancora inevaso un obiettivo di riforma a più riprese evocato dagli attori del sistema, quello di un miglioramento (sul piano qualitativo e quantitativo) della offerta di formazione per i lavoratori, in modo da dotarli delle competenze che li aiuteranno ad essere occupabili non solo oggi, ma anche nel futuro. A tal fine si rivelano cruciali interventi volti a promuovere, sul fronte della governance dei fondi, l'autonomia e la genuinità della dimensione bilaterale, e a professionalizzarne l'azione mediante un maggiore (e non minore) investimento nelle dotazioni funzionali e professionali dei fondi e una formazione mirata per i rappresentanti sindacali e datoriali. Un elemento di debolezza del sistema, poi, resta il mancato ancoraggio dell'azione dei fondi a un vero diritto individuale alla formazione. Al contempo, il sistema è caratterizzato da una logica settoriale che mal si concilia con la nuova geografia del lavoro in cui scompaiono i confini tra settore primario, secondario e terziario per come li conoscevamo, e così si affievoliscono le esigenze di specializzazione settoriale delle strategie formative <sup>(108)</sup>.

È proprio tale logica di sistema a mancare, più in generale, nell'attuale modello di politiche attive. L'obiettivo generale del legislatore del *Jobs Act* di un maggiore coordinamento e di efficientamento del sistema dei servizi per il lavoro e delle politiche attive si è tradotto, da un lato, in un aumento dei meccanismi di controllo e in un rafforzamento della logica *top-down* nella programmazione degli interventi; dall'altro, in sforzi di semplificazione che rischiano di sacrificare la logica della personalizzazione ormai costantemente invocata sul piano teorico e valoriale con riferimento alle politiche del lavoro. Questa seconda distorsione sembra riguardare anche il tema dell'inserimento dei disabili nel mercato del lavoro, qui velocemente richiamato, laddove vengono estese a questa categoria le stesse norme in materia di servizi e misure di politica attiva che sono applicate alla generalità delle persone, mentre si è ancora in attesa della realizzazione delle disposizioni più innovative riguardanti la creazione di reti integrate tra gli "uffici competenti" e i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio, nonché l'Inail, che tuttavia nasceranno già minate

---

<sup>(108)</sup> Nel caso francese una risposta alla esigenza di superare logiche settoriali che rischiavano di essere foriere di segmentazione ed esclusione è stata l'istituzione del *Fond paritaire de sécurisation des parcours professionnels*, che finanzia, utilizzando una parte delle risorse provenienti dagli OPCA settoriali, interventi di formazione per il sostegno delle transizioni occupazionali sia dei lavoratori che dei disoccupati. Esistono, inoltre, fondi intersettoriali che promuovono interventi trasversali (tra cui il fondo *Opcalia*, cui aderiscono imprese di più di 30 settori).

alla base in assenza di adeguati percorsi di ri-qualificazione degli operatori<sup>(109)</sup>.

Un ultimo aspetto, infine, merita di essere sottolineato con riferimento all'attuale modello di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro, cioè l'assenza di interventi concreti sul fronte del riconoscimento delle attività fuori mercato e delle occasioni di lavoro senza contratto che possono rappresentare, se adeguatamente regolate e riconosciute, importanti opportunità di promozione dell'occupabilità, in particolare di fasce deboli<sup>(110)</sup>. Il decreto legislativo n. 150/2015 interviene, in realtà, nell'ambito della regolazione dei lavori socialmente utili, ma con l'obiettivo, ancora una volta, di operare un riordino all'insegna della semplificazione. L'intervento, nonostante l'ampia delega, non è di portata rivoluzionaria: si conferma un orientamento restrittivo con riferimento alla platea dei beneficiari, viene circoscritto l'ambito geografico di utilizzazione dei lavoratori socialmente utili al comune di residenza, viene allargata la platea di potenziali soggetti utilizzatori. Il tema è molto ampio e non può essere trattato esaustivamente in questa sede, tuttavia si tratta di un capitolo che non dovrebbe essere trascurato nelle agende di riforma del mercato del lavoro, alla luce delle trasformazioni richiamate nel § 1 che suggeriscono un allargamento dell'ambito di interesse giuslavoristico al "lavoro senza contratto". Nella prospettiva dei mercati transizionali del lavoro, le politiche attive sono principalmente orientate al riconoscimento delle attività fuori mercato ed alla loro assicurazione mediante forme di sostegno al reddito che le trasformino in *transitional employment*, una prospettiva ribaltata rispetto a quello del sostegno al reddito per i disoccupati condizionato alla "attivazione" del soggetto. In quest'ottica, la disciplina dei lavori socialmente utili, sopra brevemente richiamata, appare ancora fortemente limitante, tanto sul fronte della ristretta platea di beneficiari, quanto su quello della logica sottostante che è chiaramente riconducibile alla tradizionale impostazione di *workfare* in cui il lavoro fuori mercato è definito come obbligo legato alla applicazione del meccanismo di condizionalità per alcune specifiche categorie di beneficiari di sostegno al reddito, senza particolare attenzione al profilo delle attività da promuovere. Queste dovrebbero essere funzionali alla creazione di bacini di occupazione in settori innovativi o in espansione da individuare nelle comunità locali, e la disciplina sui lavori socialmente utili dovrebbe mirare a valorizzare, più in

---

<sup>(109)</sup> S. BRUZZONE, *op. cit.*, 7.

<sup>(110)</sup> Si vedano i contributi nella sezione *Ricerche* di *q. Rivista*, 2017, n. 2, intitolata *Lavoro e regole ai confini del mercato*: C. CORDELLA, *Il lavoro in proprio nelle carceri*, 317-335; T. PULA, *Il baratto amministrativo: profili giuslavoristici*, 336-362; V. PAPA, *Dentro o fuori il mercato? La nuova disciplina del lavoro stagionale degli stranieri tra repressione e integrazione*, 363-396.

generale, tutte le attività fuori mercato, e ad intercettare condizioni di svantaggio differenziate. In tale prospettiva diverse tipologie di beneficiari possono adempiere, mediante l'attività fuori mercato, ad un obbligo sociale, ottenendo in cambio l'accesso a strumenti di capacitazione modulati a seconda della situazione personale, anche, ad esempio, nella forma di crediti per accedere ad opportunità formative, come nella esperienza francese del *Compte personnel d'activité* <sup>(111)</sup>. Tali strumenti non possono che essere configurati nei contesti locali, con strategie coordinate tra una pluralità di attori e tarate sulle specifiche situazioni dei beneficiari, tenendo conto dei bacini occupazionali che possono realmente rappresentare opportunità di crescita per le persone e il territorio.

Una preconditione indispensabile per il funzionamento di tutti gli interventi di politica attiva, infatti, ancora una volta trascurato dalla recente riforma, è l'elaborazione di strategie efficaci sul fronte dell'analisi e anticipazione dei fabbisogni formativi. Il tema della mappatura e della anticipazione dei fabbisogni professionali <sup>(112)</sup> nel nostro Paese resta relegato a iniziative di tipo informativo, a pratiche manageriali avanzate, o a operazioni formalistiche degli enti preposti alla formazione finalizzate al mantenimento di accreditamenti o al reperimento di risorse pubbliche <sup>(113)</sup>, più che configurarsi come strumento di policy <sup>(114)</sup> e come fonte di dati strategica per la programmazione e la valutazione delle politiche formative

---

<sup>(111)</sup> La loi n. 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels (artt. 40, 44, 45, 46) definisce le condizioni per la operatività, a partire dall'1 gennaio 2017, del *Compte personnel d'activité* (CPA), un conto individuale che riunisce i diritti maturati da tutte le persone a partire dai 16 anni a titolo di *Compte personnel de formation* (CPF), *Compte personnel de prévention de la pénibilité* (C3P) e *Compte d'engagement citoyen* (CEC), al fine di rendere più sicuri i percorsi professionali aumentando al contempo la libertà di scelta delle persone. In particolare, attraverso lo svolgimento di attività fuori mercato, è possibile accumulare ore nel CEC, utilizzabili per accedere a opportunità di formazione finanziabili nell'ambito del CPF. Ogni titolare del CPA ha diritto a un *Conseil en évolution professionnelle* (CEP) a cura dei servizi per il lavoro, finalizzato ad aiutarlo ad esercitare i propri diritti in materia di costruzione di un percorso professionale (art. 39, loi n. 2016-1088). Cfr. B. GAZIER, *Sécurisation des transitions professionnelles et compte personnel d'activité: remettre la charrue derrière les bœufs*, in *DS*, 2016, n. 10, 829; N. MAGGI-GERMAIN, *Le compte personnel d'activité. Requiem for a dream?*, ivi, n. 6, 541.

<sup>(112)</sup> Cfr. L. CASANO, *Introduzione. L'anticipazione dei fabbisogni di competenze tra apprendimento permanente e mercato del lavoro*, in *Nuova Secondaria - Ricerca*, 2017, n. 10. Si veda anche L. ALLEGRETTA, *La questione dell'analisi dei fabbisogni formativi (non solo) nelle imprese*, in AA.VV., *La riforma del mercato del lavoro: un punto di vista formativo*, La Scuola, 2013, 29-54.

<sup>(113)</sup> ISFOL, *XVI Rapporto sulla Formazione continua. Annualità 2014-2015*, 2015, 124-125, consultabile in L. CASANO, C. VALSEGA (a cura di), *op. cit.*

<sup>(114)</sup> Per una disamina delle due dimensioni e della loro evoluzione si veda L. ALLEGRETTA, *Il lavoro che verrà. Significati, approcci e pratiche di analisi previsionale di fabbisogni formativi e occupazionali*, Franco Angeli, 2016.

e del lavoro. Eppure le indagini sui risultati delle politiche attive, e in particolare degli interventi di formazione per l'occupabilità, testimoniano chiaramente quanto sia illusorio pensare che questi interventi possano funzionare in assenza di un raccordo con i fabbisogni espressi dai mercati del lavoro locali <sup>(115)</sup>.

## **5. Le coordinate concettuali per una moderna organizzazione e disciplina giuridica del mercato del lavoro.**

La trattazione fin qui presentata risponde evidentemente in modo parziale e selettivo al tentativo di ricostruzione e analisi del modello italiano di organizzazione e disciplina giuridica del mercato del lavoro. Tale operazione è, infatti, ardua e implica una ricognizione di frammenti di un sistema che ancora stenta ad emergere anche perché sin qui trattati separatamente dalla dottrina. Nella ricostruzione fin qui presentata, si è consapevoli, inoltre, di non rispettare i confini e le articolazioni interne tracciati da fonti autorevoli che hanno ricostruito sistematicamente la materia <sup>(116)</sup>. Questi schemi interpretativi hanno come elemento comune quello di seguire, seppure con sensibilità diverse, la struttura della Riforma Biagi che ha continuato, anche dopo la Riforma Fornero, a rappresentare «l'ordito» sul quale il legislatore ha svolto gran parte del suo «lavoro di tessitura» <sup>(117)</sup> in materia di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro. Essi, tuttavia, non sfuggono alla storicità di tale impostazione, rispondendo solo parzialmente alla necessità di identificare i nuovi strumenti attraverso cui garantire trasparenza ed efficienza al mercato e migliorare le capacità di inserimento professionale per coloro i quali sono in cerca di lavoro <sup>(118)</sup>.

Alla luce del percorso di ricerca fin qui condotto, l'analisi del modello di organizzazione e disciplina del mercato del lavoro dovrebbe, in primo luogo, recuperare le aspettative e le linee programmatiche che hanno caratterizzato la nascita di questo ramo della disciplina: l'importanza, cioè, di un approccio al lavoro «calato nella dimensione economica in cui il lavoro può acquistare valore e restituire valore a chi lavora: la dimensione del

---

<sup>(115)</sup> Cfr. A. TESELLI (a cura di), *Formazione professionale e politiche attive del lavoro. Misure, carriere, esiti in Italia*, Carocci, 2016, 74-86.

<sup>(116)</sup> Si fa qui riferimento a P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, e alla parte I, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, del volume M. BROLLO (a cura di), *op. cit.*; E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*; L. VALENTE, *La riforma dei servizi per il mercato del lavoro. Il nuovo quadro della legislazione italiana dopo il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150*, cit.

<sup>(117)</sup> M. BROLLO, *Introduzione* a M. BROLLO (a cura di), *op. cit.*, XLVIII.

<sup>(118)</sup> Art. 3, comma 1, d.lgs. n. 276/2003.

mercato» <sup>(119)</sup>, e di un ammodernamento degli approcci culturali e operativi al mercato del lavoro da considerare, seguendo l'insegnamento di Solow, una fondamentale istituzione sociale le cui caratteristiche riflettono gli assetti complessivi delle diverse società e ne condizionano dinamiche evolutive e regolative <sup>(120)</sup>.

Ciò vuol dire anche, da un lato, considerare i processi di diversificazione dei mercati e analizzarne le conseguenze al fine di comprendere le sfide che pongono ai modelli di regolazione del lavoro (attori, livelli e modalità di intervento), in un dialogo costante con altre discipline come la geografia e l'economia del lavoro; dall'altro, individuare le transizioni occupazionali significative che meritano oggi (e meriteranno nel futuro) attenzione al fine di identificare, creare o valorizzare, laddove già esistenti, gli strumenti e le regole più appropriati alla configurazione di tutele personalizzate e alla creazione di attività transizionali. In questa operazione, sembra cruciale il dialogo con la letteratura sociologica che ha studiato l'evoluzione dei percorsi di carriera e ha messo a punto strumenti di analisi delle transizioni occupazionali e dei rischi ad esse connesse <sup>(121)</sup>, così come è indispensabile la mappatura delle esperienze di valutazione delle politiche locali e delle misure e degli strumenti di politica attiva. Altrettanto importante è la valorizzazione del patrimonio di conoscenze che discipline quali la pedagogia e la psicologia del lavoro ci consegnano in relazione alle condizioni di efficacia degli interventi per lo sviluppo della occupabilità di specifici target.

Acquisiti, poi, l'estrema complessità del quadro giuridico riguardante la organizzazione e la disciplina del mercato del lavoro nel nostro Paese, e anche le incoerenze e le criticità determinate dal succedersi di interventi di riforma non sempre coordinati tra di loro, occorrerebbe analizzare sistematicamente i *sistemi* e i *modelli* già esistenti nei territori e che si verranno a configurare, all'incrocio tra: assetti istituzionali; legislazione nazionale; normative regionali; contrattazione collettiva (specialmente territoriale); accordi, intese, convenzioni e reti anche informali per l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro; strumenti e misure riguardanti particolari gruppi o specifici contesti. Una "mappa" dei modelli di organizzazione e disciplina dei mercati del lavoro da costruire interrogandosi tanto sugli strumenti e le tecniche di regolazione più efficaci per portare (o riportare) al lavoro il più alto numero possibile di persone, quanto su quelli idonei a promuovere l'inclusione e lo sviluppo.

---

<sup>(119)</sup> *Presentazione di DML*, 1999, n. 1, cit., 3-4.

<sup>(120)</sup> R.M. SOLOW, *The labor market as a social institution*, Blackwell, 1990.

<sup>(121)</sup> Si veda A. CORTESE, *Biografie, istituzioni, carriere lavorative*, in A. CORTESE (a cura di), *Carriere mobili. Percorsi lavorativi di giovani istruiti nel Mezzogiorno*, Franco Angeli, 2012.

In questa prospettiva di analisi quattro paiono essere le determinanti sui cui riflettere: territorio, professionalità, certificazione delle competenze, produttività e valore del lavoro.

### 5.1. Territorio.

Il dibattito ormai annoso sulla alternativa centralizzazione/decentramento dovrebbe lasciare il campo ad una analisi accurata, inevitabilmente interdisciplinare, su quale sia la dimensione più appropriata, oggi, per la costruzione e la regolazione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Se è acquisita la artificiosità della geografia amministrativa del lavoro, altrettanto inadeguata si rivela la rappresentazione statistica dei sistemi del lavoro, creati da algoritmi di aggregazione che si basano sui flussi di pendolarismo (numero di occupati che effettuano lo spostamento dalla località di alloggio a quella di lavoro) per configurare la dimensione territoriale dei mercati del lavoro <sup>(122)</sup>. La configurazione dello spazio determinata dal fenomeno lavoro muta con il diversificarsi dei *luoghi* e delle modalità di lavoro: se prima era plasmata da processi di mobilità geografica e di pendolarismo convergenti verso grandi centri di interesse (le imprese "fisiche"), adesso è fortemente influenzata dalla attrattività di un territorio in termini di esistenza di infrastrutture e network di collaborazione fra attori strategici <sup>(123)</sup>. A tale prospettiva è collegata la letteratura sui *technological districts* e quella sui distretti industriali, troppo ampie per essere esaustivamente richiamate in

---

<sup>(122)</sup> ISTAT, *La nuova geografia dei sistemi locali*, 2015.

<sup>(123)</sup> La società della conoscenza e la sempre maggiore compenetrazione tra lavoro e processi di apprendimento (e di innovazione) rendono centrali per lo studio del mercato del lavoro alcune prospettive sviluppate nell'ambito della geografia economica e degli studi urbanistici, a partire dal concetto di *learning regions*, cioè sistemi territoriali caratterizzati da relazioni significative e da processi tecnologici e cognitivi, aree in cui si registra una ampia produzione di nuova conoscenza grazie all'apporto di capitale umano altamente qualificato, alla esistenza di network consolidati tra le imprese, al supporto da parte delle istituzioni. Tale concetto è stato sviluppato da R. FLORIDA, *Toward the Learning Region*, in *Futures*, 1995, vol. 27, n. 5, 527-536, successivamente approfondito da altri AA. Per una ricostruzione della letteratura e dello sviluppo di tali concetti nell'ambito della geografia economica, degli studi urbanistici e sociologici, si veda M. LAZZERONI, *High-Tech Activities, System Innovativeness and Geographical Concentration. Insights Into Technological Districts in Italy*, in *European Urban and Regional Studies*, 2010, vol. 17, n. 1, 45-63.

questa sede <sup>(124)</sup>, e quella più recente sui *brain hubs* come cuore pulsante dei nuovi modelli produttivi <sup>(125)</sup>.

A fronte di tali scenari, i temi richiamati nei paragrafi precedenti (dall'apprendistato, alla formazione continua; dalla dimensione sussidiaria e partecipata delle reti per il governo delle transizioni occupazionali alla crucialità di sistemi informativi costruiti dal basso) dovrebbero ricevere grande attenzione in quanto rappresentano strumenti di strutturazione di reti locali per l'apprendimento e l'innovazione, di network promozionali non solo per il singolo o per il gruppo di beneficiari, ma per le imprese e per i territori, interventi di sistema preziosi per creare le condizioni della produzione e della crescita occupazionale.

La globalizzazione e la digitalizzazione del lavoro sembrano polverizzare la dimensione spaziale, ma non la annullano, se è vero che le grandi città di oggi sono *serendipity machines*, in cui si realizza l'interazione tra spazi virtuali e spazi reali. È nelle città, infatti, che è più facile stabilire connessioni e creare beni pubblici, promuovere l'innovazione, in regime di competizione ma anche di cooperazione con altre città che affrontano sfide simili <sup>(126)</sup>. In quest'ottica, la realizzazione di un modello di governance multi-livello e multi-attore appare cruciale, ma sembra al momento solo una promessa. L'utilizzo dello strumento delle convenzioni (anche di secondo livello) potrebbe forse essere la leva per costruzione di strategie mirate nei singoli territori, superando ripartizioni amministrative anacronistiche e configurando sistemi a geometria variabile in cui i confini entro cui programmare e implementare gli strumenti di intervento si modellano sulle esigenze reali dei territori. In tal senso, le convenzioni di secondo livello potrebbero essere lo strumento attraverso cui sperimentare e valorizzare modelli innovativi a livello di città metropolitane,

---

<sup>(124)</sup> I "distretti industriali" e i "distretti tecnologici" sono da oltre trent'anni temi oggetto di interesse di diverse discipline (sociologia, geografia, economia) e non è qui possibile richiamare la copiosa letteratura sull'argomento. Tra i primi ad occuparsene in Italia, G. BECATTINI, *Dal "settore" industriale al "distretto" industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale*, in *L'Industria*, 1979, n. 1, 7-21. Si veda anche R.P. CAMAGNI, *Cambiamento tecnologico, "milieu" locale e reti di imprese: verso una teoria dinamica dello spazio economico*, in *Economia e Politica Industriale*, 1989, n. 64; C. TRIGILIA, *La costruzione sociale dell'innovazione. Economia, società e territorio*, Firenze University Press, 2007.

<sup>(125)</sup> Cfr. M. TIRABOSCHI, E.M. IMPOCO, *op. cit.*

<sup>(126)</sup> Si veda A. BAGNASCO, *L'organizzazione sociale nello spazio. Argomenti di un buon vicinato scientifico*, in *Documenti Geografici*, 2014, n. 1, 11-12, secondo cui «Flussi crescenti di persone, di merci, di messaggi non escludono comunque la condensazione di interazioni in punti specifici dello spazio. Sfidati dai flussi, i luoghi permangono. Da questo punto di vista le città, luoghi nello spazio fisico sono dunque anche dispositivi di connessione di spazio dei luoghi e spazio dei flussi». Si veda anche E. CASTI, *Rappresentare la spazialità della mondializzazione*, in *Nuova Secondaria*, 2015, n. 7.



coerentemente con la centralità sempre maggiore delle città nella nuova geografia del lavoro. Al contempo, una forte cabina di regia a livello centrale dovrebbe garantire il controllo delle disparità territoriali, se sarà in grado di avvalersi delle più moderne tecnologie per svolgere quella che dovrebbe essere considerata la vera priorità del governo centrale e cioè la raccolta e la diffusione delle informazioni sul mercato del lavoro.

## 5.2. Professionalità.

L'aver trascurato la crucialità delle connessioni con il sistema di istruzione e formazione e l'aver prefigurato in modo vago e inconsistente modalità e strumenti di collegamento tra tale sistema, quello dei servizi per il lavoro e il sistema di relazioni industriali costituisce senza dubbio un elemento di debolezza che fa dubitare della capacità dell'ultimo intervento di riforma di "essere all'altezza" delle sfide in atto. Non si tratta solo di valorizzare il ruolo della formazione come strumento di politica attiva, ma di creare "*bridging mechanisms*" <sup>(127)</sup> realmente in grado di favorire l'incontro tra domanda e offerta supportando la professionalità <sup>(128)</sup> in una prospettiva di corso di vita. Al contrario, nonostante l'illusorio ingresso del diritto all'apprendimento permanente nel nostro ordinamento, con la legge n. 92/2012 <sup>(129)</sup>, il tema della effettività di tale diritto <sup>(130)</sup> resta ai margini delle preoccupazioni del legislatore e delle parti sociali, e anche della dottrina giuslavoristica. I profili più innovativi del sistema di apprendimento permanente prefigurato dalla legge Fornero sono rimasti sulla carta: dall'idea di reti territoriali per l'apprendimento formate da tutti gli *stakeholders* locali per la promozione di strategie formative mirate e concertate <sup>(131)</sup>, al sistema di validazione degli apprendimenti non formali ed informali e di certificazione delle competenze. Al contempo, la

---

<sup>(127)</sup> G. SCHMID, *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, cit., 27.

<sup>(128)</sup> Tale espressione è qui utilizzata nell'accezione usata da M. NAPOLI, *La professionalità*, in M. NAPOLI, *Il diritto del lavoro tra conferme e sviluppi (2001-2005)*, Giappichelli, 2006, qui 490, che ricorda come tale termine, sebbene evochi nel linguaggio comune la dimensione della attività dei "professionisti", «rappresenti in realtà la dimensione necessaria, non sempre riconosciuta e tutelata, per l'esplicazione di qualsiasi lavoro, sia autonomo che subordinato nelle imprese».

<sup>(129)</sup> Art. 4, comma 51, l. n. 92/2012, e art. 1, d.lgs. n. 13/2013.

<sup>(130)</sup> Nel nostro ordinamento, certamente, non mancano le basi costituzionali e normative necessarie per il riconoscimento di un più effettivo diritto sociale alla formazione, valorizzandone il collegamento con gli artt. 4, 3, secondo comma, 35 e 38 Cost. (S. CIUCCIOVINO, *op. cit.*; A. LOFFREDO, *op. cit.*). Tuttavia, la configurazione giuridica, il grado di tutela e l'effettività del diritto alla formazione si differenziano a seconda della situazione del soggetto, così come muta il profilo dell'obbligato a seconda che il diritto sia esercitato sul mercato o nel contratto. Non si può, dunque, parlare di un diritto alla formazione durante l'intero arco della vita.

<sup>(131)</sup> Art. 4, commi 55-57, l. n. 92/2012.

professionalità fatica a porsi come elemento centrale del rapporto di lavoro, e ciò, insieme alla arretratezza dei sistemi di classificazione e di inquadramento del personale, influisce non poco sulla possibilità della affermazione di un effettivo diritto alla formazione <sup>(132)</sup>, nel rapporto di lavoro oltre che nel mercato del lavoro. Il dibattito sul rapporto tra professionalità e contratto di lavoro è molto ampio e non può essere richiamato in questa sede <sup>(133)</sup>. Certo è che l'accresciuta importanza della conoscenza e delle competenze del lavoratore nei nuovi modelli produttivi rende non più procrastinabile il ripensamento del ruolo da riconoscere alla professionalità ed al suo adeguato riconoscimento, in tutti gli snodi cruciali dei percorsi di carriera (interna ed esterna). Più che rappresentare un rischio per il lavoratore <sup>(134)</sup> il riconoscimento della professionalità come oggetto dello scambio tra lavoratore e impresa può rappresentare il viatico per l'affermazione di nuove tutele coerenti con le logiche che caratterizzano il lavoro oggi, tanto quello subordinato che quello espletato in altre forme. Esso consentirebbe, forse, di dare nuove risposte all'invito di Massimo D'Antona, di prendere sul serio il diritto al lavoro, come garanzia dell'essere anziché dell'avere <sup>(135)</sup>. In tale prospettiva, acquistano un peso determinante il diritto all'apprendimento permanente e al riconoscimento formale della professionalità, ai fini della progressione nella carriera – verticale o orizzontale – e di ri-collocazione nel mercato.

### 5.3. Certificazione delle competenze.

Sulla scorta di tali considerazioni, preoccupa l'evanescenza, nel nostro ordinamento, di un vero e proprio pilastro di un moderno sistema di valorizzazione della professionalità quale la certificazione delle competenze <sup>(136)</sup>. L'identificazione, il riconoscimento e la trasferibilità delle competenze

---

<sup>(132)</sup> Cfr. M. NAPOLI, *Disciplina del mercato del lavoro ed esigenze formative*, cit., 263-271.

<sup>(133)</sup> Si veda, fra tutti, M. NAPOLI (a cura di), *La professionalità*, Vita e Pensiero, 2004; C. ALESSI, *Professionalità e contratto di lavoro*, Giuffrè, 2004; M. MAGNANI, *Organizzazione del lavoro e professionalità tra rapporti e mercato del lavoro*, in *DLRI*, 2004, n. 101, 165 ss.

<sup>(134)</sup> Così nelle analisi che vedono nel riconoscimento della professionalità come oggetto del contratto di lavoro un allargamento eccessivo del debito del lavoratore nel rapporto di lavoro subordinato: cfr. U. CARABELLI, *Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*, in *DLRI*, 2004, n. 101, 1 ss.

<sup>(135)</sup> M. D'ANTONA, *Il diritto al lavoro nella Costituzione e nell'ordinamento comunitario*, in B. CARUSO, S. SCIARRA (a cura di), *Massimo D'Antona. Opere. I. Opere. Scritti sul metodo e sulla evoluzione del diritto del lavoro. Scritti sul diritto del lavoro comparato e comunitario*, Giuffrè, 2000, 265-275.

<sup>(136)</sup> Già M. NAPOLI, *Disciplina del mercato del lavoro ed esigenze formative*, cit., 265, ricordando l'ostracismo del diritto del lavoro verso i problemi formativi, sottolineava come la cultura giuridica e le istituzioni sottovalutassero un problema centrale, e cioè quello della corrispondenza tra la certificazione del sistema formativo e i criteri di classificazione delle

sviluppate nel luogo di lavoro e più in generale in contesti non formali e informali sono tasselli imprescindibili di moderni sistemi di tutela dei lavoratori, ma sebbene siano da decenni al centro del dibattito istituzionale europeo e nazionale e siano state oggetto di una grande mole di ricerche, non sono ancora considerate temi centrali per il diritto del lavoro, né in ambito comunitario, né a livello nazionale <sup>(137)</sup>. Nel nostro Paese si è tentato di superare tale impostazione e sul solco tracciato dalla legge n. 92/2012 il sistema definito dal decreto legislativo n. 13/2013 sembrava destinato a collocare stabilmente la certificazione delle competenze tra formazione e lavoro e tra le politiche del lavoro. Tuttavia, come ampiamente argomentato in precedenti contributi <sup>(138)</sup>, i limiti del sistema italiano di certificazione delle competenze sono riscontrabili tanto sul piano della logica di fondo (un sistema incentrato sull'attore pubblico in cui limitato è l'apporto degli attori del sistema di relazioni industriali, che consentirebbe di creare utili connessioni con i sistemi retributivi e di misurazione del valore del lavoro) quanto su quello della operatività del sistema, ancora in attesa di attuazione per via della complessità tecnica e procedurale che lo caratterizza.

La principale criticità del modello italiano consiste nella mancata comprensione di come il tema della certificazione delle competenze attraversi trasversalmente gli ambiti di regolazione del lavoro: dall'incontro tra domanda e offerta di lavoro, alla gestione e valorizzazione dei percorsi di carriera interna ed esterna, alla regolazione della relazione impresa/lavoratori con particolare riferimento all'obiettivo della produttività. L'obiettivo di tutelare il lavoratore nelle transizioni occupazionali non può prescindere dalla disponibilità di informazioni certe che consentano innanzitutto al lavoratore e all'impresa, e poi agli altri soggetti del mercato del lavoro, di "conoscere" e "riconoscere" i contenuti delle attività svolte dalle persone, funzioni che gli studi sul dispositivo

---

professioni, e di una sfasatura tra i sistemi di valutazione della professionalità che rischiava di pregiudicare la libera circolazione della manodopera.

<sup>(137)</sup> Seguendo lo stesso destino delle politiche della formazione professionale iniziale e continua promosse dalle istituzioni comunitarie a partire dagli anni Novanta, le iniziative riguardanti la validazione degli apprendimenti non formali e informali e la certificazione delle competenze sono rimaste per lo più relegate all'ambito delle politiche educative, limitatamente tangenti quello delle politiche del lavoro. Cfr. M. FREEDLAND, *Vocational Training in the EC Law and Policy – Education, Employment or Welfare?*, in *ILJ*, 1996, vol. 25, n. 2.

<sup>(138)</sup> G. BERTAGNA, L. CASANO, M. TIRABOSCHI, *Apprendimento permanente e certificazione delle competenze*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Giuffrè, 392-403; L. CASANO, *Quadri nazionali delle qualifiche: la situazione italiana alla luce degli sviluppi europei*, in *q. Rivista*, 2015, n. 3, 905-914; L. CASANO, *Transizioni occupazionali e certificazione delle competenze*, in *Formazione, Lavoro, Persona*, 2014, n. 12.

francese della VAE – *validation des acquis des expériences* – hanno dimostrato essere efficaci se frutto di una condivisione tra tutti gli attori interessati <sup>(139)</sup>. A tal fine, una pluralità di soggetti, autorizzati e adeguatamente integrati nel sistema delle politiche del lavoro, dovrebbero poter concorrere (con strumenti e logiche di intervento differenziati) a comporre quel «gioco a incastri che deve essere sviluppato contemporaneamente e con una visione d'insieme (non pezzo per pezzo) di quello che si vuole fare sul versante della occupabilità» <sup>(140)</sup>.

Lo spostamento di focus sul concetto di *transizione* mette in crisi categorie concettuali come apprendimento non formale, informale e formale (su cui ancora il legislatore arranca nel tentativo di codificare qualcosa che forse presto non servirà più). Nella prospettiva in cui i processi di lavoro e formativi sono diffusi e sovrapposti esiste solo un tipo di apprendimento, quello situato <sup>(141)</sup>, esito della partecipazione ad un contesto, in cui si interagisce con altre persone in una determinata situazione. Appare impossibile ricondurre un fenomeno di questo tipo agli schemi procedurali immaginati dal legislatore nazionale ed europeo per il riconoscimento e la trasferibilità delle competenze <sup>(142)</sup>. In questa prospettiva occorre pensare a strumenti giuridici e procedurali che si limitino a creare, valorizzare e connettere una pluralità di meccanismi di riconoscimento degli apprendimenti situati, che si realizzano nelle diverse forme di attività. Le trasformazioni in corso stanno determinando un aumento delle concrete situazioni in cui, da un lato, la prestazione lavorativa non è definibile in termini di corrispondenza a mansioni predeterminate, e l'assolvimento dell'obbligo del lavoratore consiste nella mobilitazione delle sue competenze soggettive; dall'altro la prestazione non è facilmente riconducibile a profili professionali riconosciuti dai contratti collettivi. In questi casi, la certificazione delle competenze potrebbe condurre ad una migliore qualificazione del rapporto di lavoro. In fase costitutiva, poiché accertando le competenze del lavoratore ne dimostra l'idoneità a svolgere la prestazione richiesta dal datore, non più in termini di mansioni ma di capacità di perseguire determinati obiettivi di sviluppo aziendale mobilitando determinate competenze. Nel corso della collaborazione e nelle transizioni occupazionali, perché puntualmente

---

<sup>(139)</sup> M.-C. BUREAU, C. TUCHSZIRER, *La validation des acquis de l'expérience est-elle un moyen de reconnaissance du travail?*, in *Sociologie du Travail*, 2010, vol. 52, n. 1, 55-70.

<sup>(140)</sup> M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive in tema di riforma dei servizi per l'impiego alla luce dell'articolo 1 della legge 14 febbraio 2003, n. 30*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego. Commentario al D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297 e prospettive di attuazione dell'articolo 1, legge 14 febbraio 2003, n. 30*, Giuffrè, 2003, 35.

<sup>(141)</sup> Per un approfondimento si rimanda a V. ALASTRA, C. KANEKLIN, G. SCARATTI, *La formazione situata. Repertori di pratica*, Franco Angeli, 2012.

<sup>(142)</sup> Cfr. G. BERTAGNA, L. CASANO, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*

offerta al lavoratore come obbligazione del datore di lavoro gli consentirebbe di trasferire sul mercato e in successive opportunità lavorative le competenze sviluppate in funzione di un determinato valore di mercato assegnato dai sistemi di contrattazione collettiva. Diversi dispositivi di certificazione, da tarare sulla base degli specifici mercati (interni, professionali, transizionali) di riferimento, potrebbero poi trovare nel riconoscimento delle competenze maturate da parte dell'attore pubblico una garanzia di trasferibilità su scala nazionale e europea e anche nei sistemi di istruzione e formazione. Ciò, però, senza cedere a soluzioni semplicistiche che vincolano il riconoscimento delle competenze a standard comuni che invecchiano prima che si riesca a costruirli. Anche nella definizione degli standard occorre tenere conto della dimensione collettiva in cui le competenze sono (e possono essere) riconosciute.

#### **5.4. Produttività e valore del lavoro.**

Oggi, con intensità ancora maggiore di quanto fosse prevedibile al volgere del secolo scorso, la centralità della conoscenza tra i fattori di produzione sta cambiando in modo ormai trasversale ai diversi settori economici il ruolo dei lavoratori nelle organizzazioni produttive, rendendo cruciale una competenza che è stata definita di «partecipazione cognitiva»<sup>(143)</sup>, e cioè la volontà di acquisire, condividere e utilizzare la conoscenza propria e dell'impresa per migliorare i prodotti e i processi produttivi. L'esercizio di tale competenza presuppone l'appartenenza a una comunità (le *learning community*), che è il modello verso cui le medie e grandi imprese sono da tempo chiamate ad evolvere, molto più difficile da realizzare in un tessuto come quello italiano caratterizzato da piccole e piccolissime imprese: in questo contesto, l'unica strada percorribile è quella delle comunità territoriali. Se è vero, cioè, che nella nuova geografia del lavoro il datore di lavoro è il territorio e non l'impresa<sup>(144)</sup>, le amministrazioni locali e la contrattazione territoriale devono farsi carico di garantire una rete di supporto anche in forma di servizi quali intermediazione, informazione, formazione, *networking*, alle piccole imprese supportandole nella costruzione di reti locali, ma interconnesse su scala globale<sup>(145)</sup>.

---

<sup>(143)</sup> L. TRONTI, *Economia della conoscenza, innovazione organizzativa e partecipazione cognitiva: un nuovo modo di lavorare*, in *EL*, 2015, n. 3, 7-20.

<sup>(144)</sup> A. BONOMI, *Il capitalismo molecolare. La società al lavoro nel Nord Italia*, Einaudi, 1997; si veda anche E. MORETTI, *op. cit.*

<sup>(145)</sup> L. TRONTI, *Un nuovo modo di lavorare. Stabilità occupazionale, partecipazione e crescita*, in L. PENNACCHI (a cura di), *Tra crisi e «grande trasformazione». Libro bianco per il Piano del Lavoro*, Ediesse, 2013, 239-253.

Gli attori delle relazioni industriali sono ancora chiamati a confrontarsi con i temi della produttività del lavoro e della sua valorizzazione, della partecipazione dei lavoratori e della concertazione territoriale <sup>(146)</sup>. Il cambiamento di paradigma tuttavia non riguarda solo il livello e gli ambiti di azione, ma anche le logiche di organizzazione e di azione della rappresentanza, poiché i cambiamenti tecnologici sintetizzati nella espressione Industria 4.0 abbattano i confini tra settori produttivi e impongono logiche orizzontali, soprattutto sul fronte della promozione dello sviluppo e della co-costruzione di infrastrutture di governo delle transizioni occupazionali a livello territoriale. Allo stesso tempo, si impone la necessità di ampliare la rappresentanza delle nuove forme di lavoro che sfuggono alla contrattazione nazionale e alla contrattazione di secondo livello, un passaggio ineludibile se si intende passare dalla tutela del posto di lavoro a quella di uno statuto professionale che si costruisce nella successione di transizioni tra diversi lavori e attività: a tal fine «è necessario predisporre strumenti di tutela, di promozione e di verifica che spazino sul territorio e siano in questo *intersectoriali*. L'approccio orizzontale territoriale piuttosto che non quello verticale appaiono entrambi strumenti parziali se non raccordati fra loro» <sup>(147)</sup>.

Il ragionamento sin qui sviluppato, nel legare territorio, professionalità, certificazione delle competenze, potrebbe consentire di dare atto di un mutamento di paradigma, evidente già alla fine degli anni Novanta, che suggerisce di porre come principale obiettivo della politica del lavoro quello di assicurare al lavoratore di poter essere «appetibile per le imprese, in quanto portatore di un contributo produttivo aggiornato e spendibile, in un contesto di mercato, lungo tutta la durata della sua vita attiva» <sup>(148)</sup>. La solidarietà tipica dei sistemi di diritto del lavoro si riconfigura, in questa prospettiva, come «solidarietà produttiva» <sup>(149)</sup>. Una solidarietà che supera gli steccati tra mercati interni ed esterni e la contrapposizione tra *insider* e *outsider*. Il punto, infatti, non è più (o solo) tutelare i lavoratori dal rischio di disoccupazione, ma articolare reti di protezione da un ventaglio più diversificato di rischi connessi al lavoro: esclusione, precarietà, riduzione della capacità lavorativa in particolari fasi biografiche o a causa di disabilità o malattie croniche in crescente aumento,

---

<sup>(146)</sup> *Ibidem*.

<sup>(147)</sup> G. SATERIALE, *Ripensare la contrattazione*, in *q. Fascicolo*.

<sup>(148)</sup> CESOS (a cura di), *Le relazioni sindacali in Italia. 1997-1998*, Cnel, 2000, 233.

<sup>(149)</sup> L'espressione è richiamata da M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, con riferimento alle riflessioni di Leonello Tronti, espresse in diverse sedi, tra cui si veda L. TRONTI, *Il mercato e le politiche del lavoro*, in CESOS (a cura di), *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1995-96*, Edizioni Lavoro, 1998; L. TRONTI, A. TOMA, *The Relational Side of Employability: The Italian Case*, in B. GAZIER (a cura di), *Employability: Concepts and Policies. Report 1998*, IAS, 1999.

o di nuovi rischi ambientali. Soprattutto, si tratta di proteggere tutte le persone (e non solo i disoccupati beneficiari di ammortizzatori sociali) dal rischio di depauperamento o insufficiente dotazione di competenze indispensabili nei nuovi mercati del lavoro. Un rischio che si configura nel corso della vita e che riguarda anche i lavoratori. In questa prospettiva, si rivela cruciale, sul piano analitico e interpretativo, l'integrazione delle prospettive del diritto del mercato del lavoro e del diritto delle relazioni industriali intorno al tema della produttività dei lavoratori e dei territori e a quello della professionalità (e della sua valorizzazione) lungo tutto il corso della vita.

La prospettiva fin qui delineata, infatti, incontra ancora robusti ostacoli che non possono essere affrontati confidando nella retorica delle tutele sul mercato affidate all'intervento pubblico. Tra questi, il permanere di una visione anacronistica del ruolo della formazione nei nuovi modelli di tutela del lavoro. Ne sono un esempio la scarsa attenzione fin qui riservata al tema della effettività del diritto alla formazione (ora, all'apprendimento permanente) e lo "scetticismo" con cui si guarda alla introduzione di un obbligo formativo nella recente riforma dell'articolo 2103 c.c. ad opera del decreto legislativo n. 81/2015 <sup>(150)</sup>, sottovalutando la possibilità che la contrattazione collettiva sappia cogliere la "sfida" di una valorizzazione del "bene comune" della formazione e di una sua connessione con i sistemi di inquadramento <sup>(151)</sup>. Ne è un esempio anche l'attuale dibattito sulle politiche di ricollocazione in caso di crisi aziendali <sup>(152)</sup>, che – riproponendo un'idea "antagonistica" dei rapporti lavoratore/impresa – configura la partecipazione dell'impresa all'obiettivo della promozione della occupabilità dei lavoratori come contropartita di una riduzione dei costi e dei tempi della fuoriuscita dei lavoratori in situazioni di crisi, anziché puntare a reali strategie preventive, coordinate e cooperative di sviluppo a lungo termine

---

<sup>(150)</sup> Si veda C. PISANI, *I nostalgici dell'equivalenza delle mansioni*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona" – IT, 2016, n. 310, per cui l'obbligo formativo è al contrario un «Indispensabile corollario» della nuova disciplina delle mansioni, oltre che una previsione «quanto mai opportuna in conseguenza del superamento della concezione statica e conservativa della professionalità, per cui diventava prioritaria l'esigenza per il dipendente di acquisire sempre nuove conoscenze e capacità spendibili nell'organizzazione produttiva».

<sup>(151)</sup> Secondo Caruso, sebbene la riforma della disciplina delle mansioni risponda solo parzialmente (e in ritardo) alle trasformazioni del lavoro, essa offre importanti occasioni di rinnovamento, anche sul fronte della contrattazione collettiva, rimettendo al centro la sua funzione di regolazione dinamica con particolare riferimento al ruolo e all'importanza della formazione. Il legislatore lancerebbe in questo modo una "sfida" alle parti sociali, sfida che è stata prontamente raccolta, ad esempio, nel recente rinnovo del contratto dei metalmeccanici. Si veda B. CARUSO, *Strategie di flessibilità funzionale e di tutela dopo il Jobs Act: fordismo, post fordismo e Industria 4.0*, in corso di pubblicazione in *DLRI*.

<sup>(152)</sup> Si veda la recente proposta di Nannicini e Leonardi, qui già richiamata nel § 3.4, nota 70.

del capitale umano aziendale e territoriale. In tale contesto, sembra sempre più urgente una riflessione sui contenuti e sul valore del lavoro, per la persona, per l'azienda e per i territori, che vada oltre la sua dimensione economica. Di particolare interesse, in questa direzione, una recente ordinanza del Tribunale del lavoro di Roma <sup>(153)</sup> che ha rimesso alla Corte costituzionale la disciplina del contratto a tutele crescenti per contrasto con gli articoli 3, 4, 76 e 117 Cost. Al di là dei vari aspetti tecnici l'ordinanza sviluppa importanti riflessioni sul (contro)valore monetario del nuovo regime sanzionatorio del licenziamento ingiustificato ritenuto inadeguato, in una prospettiva di *law and economic*, non solo perché di importo irrisorio ma anche perché di entità fissa, come se cioè il lavoro fosse (ancora) una "merce" quantificabile in modo standardizzato al di là di casistiche reali. Senza voler entrare nel merito delle complesse e controverse questioni toccate dall'ordinanza, si vuole qui sottolineare come, da un lato, le argomentazioni toccate siano ancora inquadrabili in un paradigma che i recenti interventi di riforma intendevano superare, avendo proprio l'obiettivo di spostare il focus delle tutele dalla stabilità del posto di lavoro (assicurata anche attraverso il carattere dissuasivo dei costi del licenziamento) alla protezione delle persone sul mercato mediante più generosi strumenti di sostegno al reddito e efficaci politiche attive; dall'altro, in attesa che si compia la tanto attesa transizione verso un sistema efficace di tutele sul mercato, la debolezza dell'impianto emerge con forza, perché come si è cercato fin qui di argomentare gli strumenti per la costruzione di una sicurezza che sia in primo luogo legata alla professionalità del lavoratore sono ancora lontani da una piena effettività. Il dibattito intorno a questi temi continua, tuttavia, a trascurare non solo la dimensione *qualitativa* del lavoro, ma anche il peso delle politiche attive, proprio adesso che i nuovi modelli produttivi, i cambiamenti dei mercati e dei modelli di carriera rendono sempre più centrale il contenuto del lavoro, e con esso la ricerca di strumenti per la valorizzazione e la tutela della professionalità nel contratto e nel mercato.

---

<sup>(153)</sup> Trib. Roma ord. 26 luglio 2017, cit.